

# 相対的所得貧困率と関連政策の近年の動向

## —高齢者の相対的所得貧困率と年金政策を中心に—

海野恵美子<sup>※</sup>

### 要約

本稿は、政府が目指す「全世代型社会保障」の理念に基づけば、貧困解消策も「全世代型」・「社会的包摂（social inclusion）」型として公平かつ最優先で取り組まれるべき施策であると考え、ジェンダー平等を組み込んだ垂直的再分配の視点から、OECDの世帯類型別（17歳以下の子ども・18～25歳の若者・65歳以上の高齢者等の年齢別、性別、「働く単親世帯」別）の相対的貧困率を用いて日本の所得貧困の実態と政策課題を検討し、以下の点を明らかにした。

OECD平均と比べた日本の世帯類型別相対的所得貧困率の特徴は、どの世帯類型の貧困率もOECD平均以上と高く、世帯間格差、特にジェンダーバイアスが大きく（「働く単親世帯」や高齢女性の高い貧困率）、公平性を欠くことであり、それゆえ、「全世代型」・「社会的包摂」型の貧困解消策は十分には機能していないと考える。その理由は、OECDが推奨し所得貧困率がOECD平均以下の国でも取り組んできた政策、特に「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とすること」に欠け、税制度と社会保障制度との効果的な調整による垂直的再分配が十分に機能していないためである。「全世代型」・「社会的包摂」型の貧困解消策に必要なのは、OECD推奨策に沿い、特にジェンダー平等を組み込んだ垂直的所得再分配に依拠して税制度と社会保障制度とが効果的に調整されるよう見直すことが必要である。

**キーワード** 相対的所得貧困率、高齢者の所得貧困率、貧困解消策、垂直的所得再分配、ジェンダー平等

### 目次

#### 序

1. 高齢者（65歳以上）の相対的所得貧困率の推移（1980年代半ば～2014年、OECD34ヶ国）
2. 65歳以上高齢者と65歳未満の者との相対的所得貧困率の比較検討（2000・2014年）
3. 高齢者所得貧困率と基本年金・最低年金・社会扶助との関係
4. 高齢者所得貧困率と低所得（平均所得の0.5の所得）年金の所得代替率
  - 4-1 所得代替率を巡る日本の年金及び税政策の動向
  - 4-2 OECD諸国の所得代替率と任意加入私的年金の動向
5. 総括と今後の検討課題

## 序

### 0-1 本稿の目的と分析視点

現在政府は、急速な少子高齢化への対応策として「全世代型社会保障」の実現を目指しているが、これは、2012年の3党合意に基づく「税と社会保障の一体改革大綱」により、前民主党政権が掲げた「参加型社会保障」positive welfareを引き継いだものであり、その理念<sup>[1]</sup>や、国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障する社会保障の基本的な役割を踏まえれば、この実現を目指す貧困解消策も「全世代型」・「社会的包摂」型として最優先で取り組まれるべき施策であり、こうした貧困解消の土台があつてこそ、「社会的包摂」を目指した「地域包括ケア」や「地域共生社会」の実現も可能であると考える。

そこで、本稿の目的は、「全世代型」・「社会的包摂」型の貧困解消がどこまで行われ、どのような政策課題があるかを明らかにすることであり、そのためにOECDの相対的所得貧困率（中心は65歳以上高齢者）を軸に、ジェンダー平等を組み込んだ垂直的所得再分配の視点に基づき、OECD諸国の所得貧困率の比較からみた日本の所得貧困とこれに関連した政策実態を検討する。

「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消策の検討と言いながら、なぜ特に高齢者を検討の中心に置くのかと言えば、次節以降でみるように、高齢者の所得貧困率については、OECD諸国の大半がそれを低めている中で日本は依然として高い上、これを更に高める可能性が高い年金・生活保護等の高齢者関連政策<sup>[2] [3]</sup>（したがって、「全世代型」・「社会的包摂」型の貧困解消策とは逆行する政策）が進められており、また限られた財源の中では高齢世代を支える働く世代に財源を優先的に振り向けるべきとの水平的所得再分配に基づく世代間公平性と財政的効率性の観点から、世論も研究の多くもこれを容認する傾向がある<sup>[4]</sup>からである。

1980年代以降の日本の税・社会保障政策では、水平的所得再分配が強められ、「税と社会保障の一体改革」もこの流れの中にあるが、後述のOECD報告書や下記のOECDの指摘にもあるように、現在生じている格差・貧困の拡大はこうした水平的所得再分配政策に大きな要因があると考え、本稿では、垂直的所得再分配の視点に基づき、a. 公的年金制度における最低生活保障という面から年金給付と社会扶助給付との関係を<sup>[5]</sup>、b. 年金の所得代替率という面から公的年金と任意私的年金との関係を検討する。因みにa・bは、OECDが「給付額の十分性」と「制度の持続可能性」とのジレンマ（年金パラドックス）を解決する策として挙げている3点（①就労期間の長期化、②「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とする」と、③進行中又は今後必要となる公的給付の削減を補完するために、退職後の貯蓄を奨励すること）<sup>[6]</sup>のうちの①（a）と②（b）に該当すると本稿では想定している。

なお、年金制度における出産・子育ての扱いをジェンダー平等の視点から比較検討することは、必要であるが、紙幅の関係で割愛した。

## 0-2 研究の方法と対象の限定

以下の分析において主に用いるのは、OECDの資料であり、したがって、用語もOECDの定義に従っている。貧困については所得貧困に限定し（相対的所得貧困率は中位の等価可処分所得の50%以下の世帯の%）、給付面を中心に検討する。65歳未満の者の相対的所得貧困率については、世帯類型別比較のみしか取り上げていないが、それは、就労や子育てに関わる失業保険や育児休業制度等の年金以外の関連制度の検討が必要なため、紙幅の関係からも割愛したためである。年金制度における出産・子育ての扱いの比較検討を含めて、65歳未満の者の相対的所得貧困率の検討は今後の課題である。

- 【1】参加型社会保障とは、「国民が、自らの可能性を引き出し、発揮すること」ができるよう、「本人の自己決定（自律）を支援」し、「社会的包摂（social inclusion）の考え方に立って、労働市場、地域社会、家庭への参加を保障する」ものであるとされている（厚生労働省『平成22年版厚生労働白書』, p.144, 2010）。
- 【2】このため、2015年以來の年金引き下げ違憲訴訟や生活保護基準引き下げ反対運動も全国各地で提起されている（加藤健次、年金引き下げ違憲訴訟の現状と課題、旬報社、「賃金と社会保障」、第1667号, p.4~11, 2016.10、田川英信、引き下げへの対抗と広がり、旬報社、「賃金と社会保障」、No.1700, 2018.2, p.5~10）。なお、生活保護基準引き下げの子ども世帯への影響も大きい（桜井啓太、2018年度からの生活保護基準の見直し、旬報社、「賃金と社会保障」、No.1700, p.26~36）。
- 【3】公的年金制度の防貧機能について「モデル世帯に対する所得代替率という一面的な指標だけでなく、高齢者全体の年金額の分布【四分位】や貧困率の将来見通しを作成することによって、多角的に検討を行った」稲垣誠一は、「高齢者の貧困率は、アベノミクスが成功したとしても、上昇が続くこと」、したがって、「基礎年金の税方式化や最低保証年金の導入は、この問題を解決する有力な方策である」としている（稲垣誠一、年金改正・物価上昇が将来の高齢世帯の貧困にもたらす影響、明石書店、「貧困研究」、vol.15, p.43, 2015December）。本稿は、高齢者の貧困問題の解消という問題意識は氏と同じだが、ジェンダー平等を組み込んだ垂直的所得再分配の視点からOECD諸国との比較検討を行ったものである。
- 【4】メアリ・デイリー Mary Dalyは、「子どもの貧困」を分析した論文で、「福祉国家に構造的不均衡が存在するのかどうか、つまりその保護が高齢者中心で、シングルマザーのようなジェンダー的基礎のもとで貧困に陥りやすいグループに向けられていないのではないかを問うべきである」として、高齢者中心の福祉国家政策を批判しているが（メアリ・デイリー／原伸子訳、EUにおける「こどもの貧困」問題、大原社会問題研究所、「大原社会問題研究所雑誌」、p.14, No.711）、本稿も共有する氏の「社会的・経済的もしくは階級的要因とジェンダーに基づく不平等の視点」に立てば、高齢者貧困の中心は女性であり（日本については拙稿でも検討したことがある【海野恵美子、日本での「貧困の女性化」についての一考察、日本社会福祉学会、「社会福祉学」、No.39-2, 1999, p.155-171】）、氏も指摘のように、子ども・若者世帯の貧困問題の多くも女性のジェンダー問題でもあることから、高齢者か子ども・女性かではなく、それらに共通するどのようなジェンダー問題があるのかを問うべきである。子どもの貧困対策が高齢者よりも遅れていること、縦割りの貧困対策における不公平を主張しているという点では、氏の主張は本稿の問題意識と共通するが、これが世代対立的に高齢者よりも子どもの貧困解消を優先すべきであると解釈され利用されると、高齢世帯も含めてどの世帯貧困率も高く、また、介護保険創設の際に用いられた、年金や医療の財源を抑制して新たな介護保険を含む「福祉等」に回すという分野横断的な水平的所得

再分配の考え方がある日本では、高齢者施策の財源を抑制して子ども施策へ回すという、介護保険と同様の分野横断的・水平的所得再分配政策が貧困解消策にも持ち込まれる可能性がある。

- 【5】年金対策を社会扶助との関連で検討する必要を具体例を用いて早くから問題提起していた西沢和彦は、claw—back方式の基礎年金を持つカナダや年金クレジットを持つイギリスの基礎年金を日本が目指すべき年金モデルとし、生活保護と年金の一体的改革による税方式の最低保障年金を主張してきており（西沢和彦、『年金制度は誰のものか』、日本経済新聞出版社、2008）、本稿もこの視点を深める実証的研究である。但し、氏が年金制度の原則として挙げている、水平的所得再分配としての公平性（消費税が財源・世代間公平等）については、垂直的再分配の代表例である生活保護と年金の一体的改革を氏が主張している点からしても、疑問であり、この疑問点の解消が本稿の動機でもある。『最低生活保障と社会扶助基準』（山田篤裕・布川日佐史・『貧困問題研究』編集委員会編、明石書店、2014）も社会扶助と年金等の最低生活保障との関連性を先進8ヶ国の具体例を基に分析したもので、本稿も各国の事例を参考にしたが、生活扶助基準に焦点を当てている同著に対して、ジェンダー平等も含めた垂直的所得再分配の視点から民間年金保険も含めて年金制度に焦点を当てて検討したのが本稿である。子どもの貧困問題に焦点を当て、ジェンダー平等も含めた垂直的所得再分配の視点で検討した直近の論稿には上記デイリーの他、藤原千沙（日本における「子どもの貧困」問題、大原社会問題研究所、「大原社会問題研究所雑誌」、No. 711, p.33~50, 2018.1）がある。
- 【6】これは、日本の年金当局者が「先進諸国の年金改革の動向」として紹介しているOECD報告書（OECD, Pension at a Glance p.10, 2011）に記載されているものである（厚生労働省年金局、先進諸国の年金改革の動向について、第17回社会保障審議会年金部会、資料2、2013.11.27, [www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721), 2018.3.30利用）。部会資料には記載がないが、公的退職制度内でのより大きな所得再分配が②の鍵であるとしている（OECD, Pension at a Glance 2011, p.10）。

## 1. 高齢者（65歳以上）の相対的所得貧困率の推移（1980年代半ば～2014年, OECD34ヶ国）

＜表1＞は、OECD資料（OECD, Pension at a Glance, 2005・2013・2015・2017）に基づく1980年代半ば～2014年のOECD34ヶ国における65歳以上高齢者の所得貧困率の推移である（2014年度の数値は日本のみ2012年の数値である）。

なお、＜表1＞の日本の欄には2014年度の総務省統計局「全国消費実態調査」（2016、ここには1999・2004・2009・2014年の5年ごとの65歳以上高齢者の貧困率が記載されている）の数値も記載しているが、OECDの数値との乖離が大きく、また、他のOECD分析項目との整合性をつける観点から、本稿ではOECDの数値で検討する。但し、OECD数値では不明となっている、2014年度の日本の高齢者所得貧困率については、総務省の数値では2014年度と2009年度では殆ど変化がないことから、2014年度も2012年度も大差ないと推測しうる。

OECD平均値が明記されるようになった2000年前後以降において、OECD平均以下の低い貧困率を維持してきた国は16ヶ国（34ヶ国中47%）とほぼ半数を占め、2000年以降に20%程度かそれ以上と高かった貧困率を10%以下に大きく低めた国も6ヶ国あり（アイルランド・デンマーク・イタリー・ポルトガル・スペイン・ギリシャ）、このうちの4ヶ国（イタリー・ポルトガル・スペイン・ギリシャ）は、日本も含めて新川敏光が「家族主義福祉レ



ジーム」と呼んだ国である<sup>[7]</sup>。

日本の高齢者所得貧困率は、1980年代よりも0.3ポイントと若干低下はしたものの、一貫してOECD平均よりかなり高く、2014年でみると（日本の数値は2012年度）、男女計・男性で8番目、女性で7番目と男女とも高いが、女性が男性より5ポイント高いOECD平均に対して日本では7ポイントも高く<sup>[8]</sup>、このように高率を維持したままの日本はOECD諸国の中では少数派となっている。

【7】新川敏光は、エスピン・アンダーセンの3つの福祉レジームに、「保障のレベルは低く、小さな福祉国家」であり、女性は無償の家事労働に従事することが期待され、労働市場に参加する場合でも周縁的な労働力に留まることが特徴の、第4の家族主義レジームを加えている（新川敏光編、『福祉レジームの収斂と分岐』、ミネルヴァ書房、p.17、2011）。これに基づく見解に以下のものがある（辻由香、『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』、ミネルヴァ書房、p.21～22、2012、伊藤武、『イタリア福祉レジームの変容』、新川敏光編、同上書、p.238～259）。一方で新川は、日本の福祉レジームは2000年代後半以降、家族主義を残しつつ自由主義化の方向に変化しているとも指摘しているが（同上書、p.327～329）、この指摘は2016年までの相対的所得貧困率や年金等の政策動向を見る限り、首肯しえる。

【8】因みに、2年ごとに公開されるOECDの『Pension at a Glance』において日本の男女別の高齢者所得貧困率が明記されるようになったのは、2015年度版からである。

## 2. 65歳以上高齢者と65歳未満の者との相対的所得貧困率の比較検討（2000・2014年）

＜表2＞は、世帯類型別のOECD諸国の相対的貧困率（2000・2014年）である（なお、表1と同様、総務省統計局の資料（『全国消費実態調査』、2016. ＜表2＞の日本の欄参照）とOECD資料の数値とは乖離があり、ここでもOECD資料に依拠して分析する）。

2000年では（「18～25歳の若者」の貧困率は不明）、OECD平均でも日本でも、「働く単親世帯」の貧困率が最も高く、次いで「65歳以上高齢者」→「働く単親世帯」で、「17歳以下の子ども世帯」の貧困率は「65歳以上高齢者」の所得貧困率よりも低かった。

2014年（OECD統計での日本の貧困率の最直近の数値は2012年）のOECD平均でも、「働く単親世帯」の貧困率が最も高いことは変わらないが、次いで「18～25歳の若者」→「17歳以下の子ども世帯」→「65歳以上高齢者」となり、65歳未満世帯が「65歳以上高齢者」世帯の貧困率を上回るようになった<sup>[9]</sup>。

日本の場合も、OECD平均と同様、「働く単親世帯」が最も高く、次いで僅少差だが初めて「18～25歳の若者」が「高齢者世帯」を上回ったが、OECD平均と異なるのは、「高齢者世帯」の方が「17歳以下の子ども世帯」よりも高く（これは、日本の「17歳以下の子ども世帯」の貧困率がOECD平均に比べて低いからではなく、1でみたように、日本の高齢者貧困率の低下がOECD諸国のようには進んでいないことによるものである）、特に「働く単親世帯」の貧困率が60%弱、次いで高齢者・若者の貧困率が20%弱と高止まりとなっており、OECD平均に比べ、世帯間の格差、特に「働く単親世帯」や高齢女性の高い貧困率に見られるジェンダー格差が大きい。

＜表1＞高齢者（65歳以上）相対的所得貧困率\*1（％）\*1：所得貧困率：世帯可処分所得が中位の50%以下である所得世帯の％。

	高齢者（65歳～）								全人口
年次	1980年代半ば	1990年代半ば	2000年	2007年	2012年	2014年（日本は2012年） 4)			2014年
国名	1)	1)	2)	3)	1)	計	男性	女性	
OECD平均		－	13.3	15.1	12.4	12.5	8.7	13.6	11.6
日本	1) 2) 4)	23.1	23.0	21.1	21.7	19.0	15.1	22.1	18.1
	5)		15.0(1999)	14.1(2004)	13.7(2009)	13.6	－	－	9.9
オーストラリア		22.3	23.6	39.2	33.5	25.7	23.6	27.5	12.8
オーストリア		－	9.2	9.9	11.4	8.8	7.0	10.3	9.0
ベルギー		－	－	13.5	10.7	7.7	7.0	8.3	9.1
カナダ	8.3	1.4	4.3	5.0	6.7	9.0	6.7	11.0	12.6
チリ		－	－	21.6	18.4	16.3	16.1	16.4	16.1
チェコ		－	2.1	3.6	2.8	3.7	1.5	5.3	5.9
デンマーク	19.5	12.3	6.1	12.1	4.6	3.2	2.3	4.0	5.5
エストニア		－	－	29.5	12.1	23.0	13.3	30.8	15.5
フィンランド		－	10.4	13.0	7.8	5.2	3.2	6.8	6.3
フランス		5.0	10.5	5.3	3.8	3.6	2.7	4.2	8.2
ドイツ	9.2	9.7	8.5	10.1	9.4	9.5	6.8	11.5	9.5
ギリシャ		－	24.3	15.2	6.9	8.2	6.9	9.3	14.8
ハンガリー			5.2	4.7	8.6	8.6	5.0	10.6	10.1
アイスランド			－	9.4	2.8	5.4	3.5	7.1	6.5
アイルランド			35.3	13.4	6.9	6.8	5.7	7.7	9.2
イスラエル			－	22.1	24.1	21.2	17.7	23.9	19.5
イタリー	18.0	16.6	15.3	14.5	9.4	9.3	6.7	11.2	13.7
韓国			－	44.6	49.6	45.7	－	－	13.8
ルクセンブルグ			6.1	2.7	3.0	3.9	3.1	4.6	8.1
メキシコ	28.0	32.7	28.4	29.0	27.0	25.6	23.9	27.0	16.7
オランダ			1.6	1.6	2.0	3.7	3.4	3.9	7.9
ニュージーランド			0.4	23.5	8.2	10.6	6.6	14.0	10.9
ノルウェー			12.4	8.0	4.1	4.3	1.9	6.3	8.1
ポーランド			4.3	7.7	8.2	7.6	4.6	9.3	10.4
ポルトガル			29.2	15.2	8.1	9.7	7.1	11.6	13.5
スロバキア			－	7.2	3.6	3.8	1.9	4.9	8.7
スロベニア			－	17.5	15.8	13.1	6.4	17.8	9.4
スペイン			－	20.6	6.7	5.4	3.7	6.7	15.3
スウェーデン	5.5	3.7	7.8	9.9	9.3	10.0	6.4	13.1	9.0
スイス			11.2	－	23.4	19.4	16.6	21.8	9.9
トルコ			16.4	13.7	17.2	18.9	17.0	20.4	17.3
イギリス	8.1	10.7	14.4	12.2	13.4	13.8	11.1	16.0	10.9
アメリカ合衆国	22.4	21.1	24.6	22.2	21.5	20.9	17.2	23.9	16.8

＜資料出所＞

1) OECD, Pension Policy Notes and Reviews, JAPAN, AUSTRALIA, CANADA, DENMARK, FRANCE, GERMANY, ITALY, MEXICO, SWEDEN, UNITED KINGDOM, UNITED STATES, OECD, Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用. 2) OECD, Society at a Glance 2005, p.57・59, [www.oecd-ilibrary.org/content/book/soc\\_glance-2005-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/soc_glance-2005-en), 2017.12.25利用. 3) OECD, Pension at a Glance 2013, table5.4, <https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/...>, 2017.12.25利用. 4) OECD, Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用. 日本の数値は2012年. 5) 総務省統計局, 所得分布等に関する結果 結果の概要, 『平成26年全国消費実態調査』, 2016.10.31. <http://www.stat.go.jp/data/zensho/2014/index.html>, 2017.12.18利用

＜表2＞世帯類型別OECD諸国の相対的所得貧困率（2000・2014年【日本2012年】）（％）－：不明

		2014（※:2015） 1)								2009 2)	2000 3)		
国名		所得差 4)	年齢計	65～		18～65	18～25	0～17		18～25	65～	0～17	
				男女計	女性			計	単親・就労			男女計	計
OECD平均		5.4	11.5	12.1	13.6	10.7	13.8	13.6	23.2	12.5	13.3	12.1	20.6
日 本	2012 1)	6.1	16.1	19.0	22.1	14.5	19.7	16.3	56.0	18.9	21.1	14.3	57.9
	2014 5)	－	9.9	13.6	－	－	12.0	7.9	－	－	－	－	－
オーストラリア		5.7	12.8	25.7	27.5	10.2	8.0	13.0	17.7	－	23.6	11.6	11.7
オーストリア		4.1	9.0	8.8	10.3	8.6	11.5	10.6	26.9	11.9	9.2	13.3	23.2
ベルギー		3.9	9.1	7.7	8.3	8.8	11.8	10.9	16.1	9.3	－	－	－
カナダ		5.2	12.6	9.0	11.0	12.7	15.5	15.0	32.3	15.7	4.3	13.6	27.7
チリ		10.0	16.1*	16.3	16.4	14.2	15.1	21.1	34.3	16.2	－	－	－
チェコ		3.7	5.9	3.7	5.3	5.3	5.4	10.3	21.6	6.7	2.1	7.2	5.5
デンマーク		3.6	5.5	3.2	4.0	7.0	21.6	2.9	4.3	－	6.1	2.4	4.0
エストニア		6.2	15.5	25.0	30.8	13.1	11.8	14.7	28.2	－	－	－	－
フィンランド		3.7*	6.3*	5.2*	6.8	7.5*	18.1*	3.7*	9.5	17.6	10.4	3.4	7.2
フランス		4.5	8.2	3.6	4.2	8.2	13.3	11.6	19.2	－	10.5	7.3	9.6
ドイツ		4.4	9.5	9.5	11.5	9.5	14.7	9.5	13.9	－	8.5	12.8	18.0
ギリシャ		6.4	14.8	8.2	9.3	15.4	17.7	19.1	25.2	15.6	24.3	12.4	20.0
ハンガリー		4.5	10.1	8.6	10.6	10.0	11.9	11.8	21.0	7.9	5.2	－	－
アイスランド		3.6	6.5	5.4	7.1	6.5	8.5	7.2	27.9	12.8	－	－	－
アイルランド		4.6	9.2	6.8	7.7	9.7	14.7	9.2	11.2	10.8	35.3	15.7	22.1
イスラエル		7.1	19.5*	21.2*	23.9	21.2*	15.9*	20.3*	21.8	－	－	－	－
イタリー		5.9	13.7	9.3	11.2	13.6	15.5	19.3	29.9	13.2	15.3	15.7	13.4
韓国		－	13.8*	45.7*	－	8.5*	－	－	－	－	－	－	－
ルクセンブルグ		4.2	8.1	3.9	4.6	7.9	9.9	11.3	37.0	7.8	6.1	7.8	31.4
メキシコ		10.4	16.7	25.6	27.0	13.9	12.0	19.7	34.3	－	28.4	24.8	32.6
オランダ		4.6	7.9*	3.7*	3.9	8.3*	19.7*	10.2*	19.6	－	1.6	9.0	17.7
ニュージーランド		5.8	10.9	10.6	14.0	9.7	9.6	14.1	22.9	－	0.4	16.3	21.3
ノルウェー		3.9	8.1	4.3	6.3	9.3	24.5	7.2	14.3	27.2	12.4	3.6	2.8
ポーランド		4.7	10.4	7.6	9.3	10.3	10.4	12.8	19.3	10.6	4.3	14.5	13.7
ポルトガル		5.9	13.5	9.7	11.6	13.4	17.0	18.3	21.4	12.3	29.2	15.6	20.3
スロバキア		3.7	－	3.8	4.9	8.1	7.7	14.5	17.8	8.1	－	－	－
スロベニア		3.7	9.4	13.1	17.8	8.6	7.6	9.0	21.4	4.7	－	－	－
スペイン		6.4	15.3	5.4	6.7	15.8	20.5	22.7	29.6	－	－	－	－
スウェーデン		4.1	9.0	10.0	13.1	8.5	13.0	9.2	16.7	－	7.8	3.6	5.6
スイス		4.6	9.9	19.4	21.8	7.5	9.3	9.9	－	－	11.2	6.8	－
トルコ		7.7	17.3	18.9	20.4	13.4	14.7	25.3	20.9	－	16.4	21.1	65.4
イギリス		6.1	10.9*	13.8	16.0	10.0	10.6	11.2	9.8	10.5	14.4	16.2	20.6
アメリカ合衆国		8.3	16.8*	20.9*	23.9	14.8*	18.4*	19.9*	32.2	－	24.6	21.7	40.3

＜資料出所＞

1) OECD, compare your country income distribution and poverty, OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts, [www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm](http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm), 2017.12.25利用。17歳以下以外のOECD平均は単純平均で筆者試算。2) 同上資料。OECD平均は各国の数値の単純平均（筆者試算）。18～25歳の日本の数値は2017年現在時点で2009.2012年のみ。3) OECD.Society at a Glance 2005, p.57・59. [www.oecd-ilibrary.org/content/book/soc\\_glance-2005-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/soc_glance-2005-en), 2017.12.25利用。4) 低所得20%に対する高所得20%の比率。5) 日本2014年度の貧困率（総務省統計局, 所得分布等に関する結果 結果の概要, 『平成26年全国消費実態調査』, 2016.10.31. <http://www.stat.go.jp/data/zensho/2014/index.html>, 2017.12.18利用）。総務省調査の貧困率は、世帯別で、18～25歳貧困率の数値は、30歳未満の貧困率。

次に＜表2＞から、相対的所得貧困率のOECD平均を基準に、OECD諸国の相対的所得貧困率をタイプ分けしたものが下表である（筆者作成。韓国は統計調査資料に欠ける点が多いため除外）。

このタイプ分けのメリットは、相対的所得貧困率を世帯横断的にみることができ、子ども・若者・高齢者といった世帯別の貧困率では見えなかった各国の特徴が見えてくることである。その好例がⅢ－3の高齢者貧困率のみが低い5ヶ国（カナダ、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン）で<sup>[10]</sup>、このうちの南欧4ヶ国（ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン）は、上記の、2000年代後半以降高齢者の相対的所得貧困率を大きく低めた「家族主義福祉レジーム」の国でもあることから、高齢者に特化した所得貧困率解消策によって高齢者所得貧困率を大きく低めたと推測されることである。

- I どの世帯類型別貧困率もOECD平均よりも低い国（6ヶ国）  
チェコ、ハンガリー、ポーランド、ベルギー、フランス、スウェーデン
- II 以下の貧困率のみがOECD平均より高い国（15ヶ国）
  - II－1 「働く単親世帯」の貧困率のみがOECD平均より高い国（3ヶ国）  
オーストリア、アイスランド、ルクセンブルグ
  - II－2 「18～25歳の若者」の貧困率のみがOECD平均より高い国（6ヶ国）  
デンマーク、フィンランド、ドイツ、アイルランド、オランダ、ノルウェー
  - II－3 「17歳以下の子ども」世帯の貧困率のみがOECD平均より高い国（2ヶ国）  
ニュージーランド、スロバキア
  - II－4 「65歳以上の高齢者」の貧困率のみがOECD平均より高い国（4ヶ国）  
スロベニア、スイス、イギリス、オーストラリア
- III 以下の貧困率のみがOECD平均より低い国（9ヶ国）
  - III－1 「働く単親世帯」の貧困率のみがOECD平均より低い国（2ヶ国）  
イスラエル、トルコ
  - III－2 「18～25歳の若者」の貧困率のみがOECD平均より低い国（2ヶ国）  
メキシコ、エストニア
  - III－3 「65歳以上の高齢者」の貧困率のみがOECD平均より低い国（5ヶ国）  
カナダ、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン
- IV どの世帯類型別貧困率もOECD平均より高い国（4ヶ国）  
日本、米国、チリ、イスラエル

また、どの世帯類型別貧困率もOECD平均よりも低い国（I）は6ヶ国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、ベルギー、フランス、スウェーデン）と少ないが、貧困率が1つだけ高い国（II－1～4）は15ヶ国で、これらI・IIの計21ヶ国（OECD諸国のほぼ6割）はほぼどの世帯の貧困率もOECD平均以下の国ということになり、またこのうちII－4を除く17ヶ国（OECD諸国のほぼ5割）は、高齢者も含めてほぼどの世帯の貧困率もOECD平均以下の国ということになる<sup>[11]</sup>。

ところが日本は、高齢者だけでなくどの世帯類型別貧困率もOECD平均より高い4ヶ国の1つで（IV）、特に「働く単親世帯」の子どもの貧困率は、2000年に最高率だったトルコが



2014年に40ポイント以上貧困率を削減したため、最高率となっており、これは、上述の日本の「全世代型」貧困防止策が十分に機能していないということである。

そこで、「全世代型」貧困防止を念頭に置き、高齢者所得貧困率がOECD平均以下の22ヶ国（どの世帯類型別貧困率もOECD平均よりも低い6ヶ国、Ⅱ－4の高齢者貧困率以外の貧困率のみがOECD平均より高いⅡ－1～3の11ヶ国、高齢者貧困率のみが低いⅢ－3の5ヶ国）を中心に、垂直的所得再分配の視点から高齢者所得貧困率の低下方策を探ることとするが、それは、以下の点に基づくためである。

1つは、＜表2＞の所得格差（低所得20％に対する高所得20％の比率）をみると、どの世帯類型別貧困率もOECD平均より高い上記Ⅳの4ヶ国はいずれもOECD平均5.4より大きい（日本6.1、米国8.3、チリ10.0、イスラエル7.1）、ほぼどの世帯の貧困率もOECD平均より低いⅠ及びⅡ－1～3の17ヶ国はいずれもOECD平均以下と小さいことから、所得格差が小さく垂直的所得再分配が機能している国は所得貧困率も低いことである。

2つ目は、所得格差を取り上げた2015年のOECD報告書でも、水平的か垂直的かの所得再分配の違いには言及していないものの、日本に対して税・社会保障の垂直的再分配にも関連した次の指摘をしていることである（OECD, 『In It Together: Why Less Inequality Benefits All』, 2015, [www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality...](http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality...), 2017.12.25利用, OECD, 「格差縮小に向けて—なぜ格差縮小は皆の利益となり得るか—日本カントリーノート」, 2015, [www.oecd.org/japan/OECD2015-In-It-Together-Highlights...](http://www.oecd.org/japan/OECD2015-In-It-Together-Highlights...), 2017.12.25利用）。

1985年以降の日本の家計収入は、平均では毎年0.3%増だが、下位10%の貧困層では毎年0.5%減少した結果、所得格差は2009年金融危機以降も増加し、労働年齢層での所得格差も拡大していること、その背景には、①家計の貧困率が20%と典型労働の4倍高い「非典型労働non standard work」の比率の高まりと、②税・社会保障制度の問題があり、②については、「税・社会保障制度は、被扶養者である配偶者が所得税を払わなくてよいため、女性の所得を増やす動機を削ぎ、これが1つの原因で、日本では非典型労働者の64%が家計の第2の稼ぎ手（日本の国民年金の第3号被保険者に該当：筆者注）であって、これはOECDの中で最も高い割合であり、「他の国よりも多くの低賃金労働者がより高い世帯所得階層に含まれる」こと<sup>[12]</sup>、こうした「税・給付制度は、パートタイム労働からフルタイム労働への移行を阻んでいる」こと、①②への対策として、a. 非正規雇用の正規雇用への移行のための研修機会・昇進のための職業能力評価制度の構築・社会保障制度への対象拡大、b. 「特に家計における第2の稼ぎ手に働く意欲を与えるために、就業中の給付や財政措置を強化する」、c. 女性の労働市場参加増進のための利用しやすい保育や父親の育児休暇取得等の仕事と家庭のバランス改善、d. 「低所得者のために勤労所得税額控除の導入を検討する」ことである。

【9】OECDの『IN IT TOGETHER』（p.25, 2015）でも、1980年代半ばから2013年までの約30年間にOECD18ヶ国平均でみた相対的貧困率のリスクは65歳以上高齢者から若者次いで子どもへとシフトしてきたと指摘している。

- 【10】西沢和彦は、学すべき制度としてカナダの年金制度を挙げているが（上掲注【5】）、全世代型・「社会的包摂」型貧困率解消の視点から世代横断的にみると、高齢者以外の貧困率の解消がカナダでも課題となっており、この点から年金制度も検討する必要があることが分かる。
- 【11】2010年のEUの公約では2020年までに貧困と社会的排除の人々を2000万人減らすとしており（原伸子、子どもの貧困を問うー日本とEUの経験からー、大原社会問題研究所、「大原社会問題研究所雑誌」、No.711, 2018.1, p.9）、こうしたEUの貧困と社会的排除の政策がOECD諸国での貧困率低下の背景にあると言える。
- 【12】社会保障審議会でも、「配偶者が高所得で自ら働く必要性が高くない者などが混在している状況が確認できる」とし、「まずは、被用者保険の適用拡大を進め」、「第3号被保険者制度の縮小・見直しに向けたステップを踏んでいく」としている（社会保障審議会年金部会、社会保障審議会年金部会における議論の整理、2015.1.21, No.16, [www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721), 2018.3.30利用）。

### 3. 高齢者所得貧困率と基本年金・最低年金・社会扶助との関係

＜表4＞は、2016年度（括弧内2014年度）の平均所得に対する基本年金bp・最低年金mp・社会扶助saの各給付額の比率、65歳以上高齢者のセーフティネット及びmpの受給率を示した＜表3＞を基に、高齢者の相対的所得貧困率がOECD平均以下の上記22ヶ国について公的年金のbp・mpがsaとどのような関係にあるのかを表にしたものであり、ここから把握できたのは次の4点である。

第1は、mpとsaの関係で、給付額の面では、高齢者の相対的所得貧困率がOECD平均より低い22ヶ国のうち、給付額が $mp > sa$ の国が11ヶ国と最多で、次いで給付額がbpまたはmpがsa以下の国が7ヶ国、給付額が定額bp $> sa$ の国が4ヶ国であり、韓国を除いたOECD33ヶ国の平均でも給付額は $mp25.6\% > bp9.9\% > sa18.1\%$ であること、またどの世帯類型別貧困率もOECD平均以下の6ヶ国のうち4ヶ国は給付額が $mp > sa$ であることから、給付額が $mp > sa$ の関係が高齢者所得貧困率を低める大きな要因であることである。

但し、65歳以上高齢者のsaの受給率をみると、6ヶ国のうち給付額が $mp > sa$ の3ヶ国（スウェーデン・ポーランド・ベルギー）や、給付額が $mp > sa$ の他の7ヶ国のうち、ルクセンブルク・ポルトガルを除く5ヶ国は、mpが無い日本のsaの受給率3%よりも高いので、高齢者の相対的所得貧困率を低める上でmpを補足するsaの役割も大きいことである。

第2はbpとsaの関係で、高齢者所得貧困率がOECD平均以下の22ヶ国の中で、bpを持つ国は8ヶ国あるが、アイルランド以外の7ヶ国は税方式の国であり、うち4ヶ国は、給付額が $bp > sa$ で、その水準も日本のbpの15.3%よりは高く（アイスランド17.9%, デンマーク18.6%, カナダ19.2%, フィンランド21.0%）、税によるクローバック方式で最低年金を保障しており、65歳以上高齢者のsa受給率も高いこと、社会保険方式のアイルランドを含む定額給付bpの4ヶ国は $bp > sa$ だが、そのうちのアイルランドとギリシャ<sup>[13]</sup>の2ヶ国は65歳以上高齢者のsaの受給率が高いことから、高齢者の相対的所得貧困率を低める上でbpを補足するsaの役割も大きいことである。

第3は各国でsaがどのようにmpやbpを補足しているかという点で、高齢者所得貧困率がOECD平均以下の22ヶ国の中で15ヶ国が社会保険方式の年金制度であるが、このうち、4ヶ国（チェコ・ハンガリー・ルクセンブルグ・ノルウェー<sup>[14]</sup>）を除く、11ヶ国には高齢者向け税財源の給付があり（フランス<sup>[15]</sup>・スウェーデン<sup>[16]</sup>・ドイツ<sup>[17]</sup>・オーストリア<sup>[18]</sup>・ポーランド<sup>[19]</sup>・ベルギー<sup>[20]</sup>・スロバキア<sup>[21]</sup>・イタリア<sup>[22]</sup>・ポルトガル<sup>[23]</sup>・スペイン<sup>[24]</sup>・アイルランド<sup>[25]</sup>）、これによって、無年金・低年金となる高齢者の年金を補足する機能を果たしていることである。

但し、対象が包括的なmpの廃止に代えて高齢者のみに限定した高齢者向け給付を行った南欧諸国では、高齢者のみが低い相対的所得貧困率であることから、「全世代型」・「社会的包摂」型所得貧困率の解消には、包括的なmp制度を前提とした高齢者向け補足給付の設定が必要であると思われる。

第4は、上記の税による高齢者向け給付を行ってはいないが高齢者所得貧困率はOECD平均以下の社会保険方式の4ヶ国（チェコ・ハンガリー・ルクセンブルグ・ノルウェー）について、このうちルクセンブルグ<sup>[26]</sup>では高い給付額と受給率を持つmpが、ノルウェーでは保証年金が高齢者の相対的所得貧困率を低めるのに寄与していると推察されるが、bp・mp・saの給付額がOECD平均よりも低いチェコとハンガリーでは、2000年以来、一貫して高齢者所得貧困率が低く、25歳未満の「こども」・「若者」の所得貧困率も低いのはなぜかという疑問が残る。

この点については、十分な根拠に乏しいが、チェコ<sup>[27]</sup>・ハンガリー<sup>[28]</sup>とも、家庭も仕事も男女がともに担うことが原則の（したがってジェンダー不平等が少ない）旧社会主義国であったためか、①年金制度が単一で一元化されており、②満額及び最低年金の拠出年数が少なく（チェコの満額年金は25年拠出）、③子育てや失業への給付が年金制度の中に組み込まれているのが特徴で、これらが上記の理由ではないかと推測される（なお、紙幅の関係で本稿では割愛するが、①や③は、高齢者の相対的所得貧困率がOECD平均より低い22ヶ国の多くにもみられる点なので、今後の課題とする）。

以上の検討の中で、給付額が $bp > sa$ でmpも持たず一般的saの生活保護以外にこれを補足するsaも無い、日本との対比で注目されるのは、税方式の国だけでなく、日本と同じ社会保険方式の国でもその多くが（15ヶ国中11ヶ国）社会扶助と関連付けた年金制度運営により高齢者の相対的所得貧困率を大きく低めたり（アイルランドや南欧4ヶ国）、bpもmpも持たずsa給付水準も日本のsaと大差ない水準のドイツや、mpはあるがsaよりは給付額が低いフランスでも高齢者所得貧困率を低く維持してきたことである。それは、上掲（「序 0-1」）のOECD推奨の②③に沿った年金制度運営を行ってきたからであると考える。

但し、税方式よりも制度の包括性に欠ける社会保険方式では、制度から排除される者を極力減らすための制度の一元化や包括的なmpやbp等、包括的な年金制度に向けた改善（上記のアイルランドやドイツ<sup>[29]</sup>の例）も必要であることは言うまでもない。

＜表3＞高齢者（65歳以上）の所得貧困率と公的年金給付及び社会扶助給付との関連

(2016年・括弧内2014年、bp・mp・saの各数値は対平均所得の%) ×：制度適用無し -：不明

項目 国名	A. basic pension (bp), minimum pension (mp), social assistance (sa) の対平均所得比 2016 (2014) % 1)			B. 高齢者の受給率% 1) 2016 (2014)		C. 所得貧困率 2) 2014年・日本2012年	
	基本年金bp	最低年金mp	社会扶助sa	mp	sa	2014	2012
OECD平均*1	19.9 (20.5)	25.6 (-)	18.1 (22)	×	×	12.1	12.4
日本	15.3 (15.8)	×	19.0 (20.1)	×	3 (2)	19.0	19.4
オーストラリア	27.6 (27.1)	×	×	×	76 (78)	25.7	33.5
オーストリア	×	27.8 (28.2)	22.6 (22.9)	×	10 (11)	9.7	11.4
ベルギー	×	30.1 (29.0)	27.1 (26.1)	31 (11)	7 (5)	9.1	10.7
カナダ	13.5 (13.7)	×	19.2 (18.5)	×	33 (34)	6.2	6.7
チリ	14.0 (14.7)	×	×	×	60 (60)	15.0	18.4
チェコ	8.9 (9.0)	11.7 (12.0)	12.4 (13.1)	-	-	3.0	2.8
デンマーク	17.6 (17.8)	×	18.6 (18.5)	×	81 (88)	3.8	4.6
エストニア	14.7 (13.0)	×	14.7 (14.4*3)	×	6 (6)	23.5	12.1
フィンランド	17.4 (17.7)	×	21.0 (20.8)	×	40.6 (47)	6.6	7.8
フランス	×	21.7 (22.0)	25.3 (25.6)	49 (37)	4 (4)	3.5	3.8
ドイツ	×	×	20.1 (19.0)	×	3.1 (2)	8.5	9.4
ギリシャ	23.0 (29.0)	×	×	×	19 (19)	8.6	6.9
ハンガリー	×	10.3 (11.4)	8.3 (9.1)	0.61 (1)	0.39 (-)	8.6	8.6
アイスランド	5.7 (6.2)	×	17.9 (19.5)	×	(-)	3.0	2.8
アイルランド	34.1 (34.7)	×	32.4 (33.0)	×	17 (17)	7.0	6.9
イスラエル	12.9 (14.1)	×	23.5 (24.1)	×	25 (25)	22.6	24.1
イタリア	×	21.3 (21.4)	19.0 (19.1)	32 (32)	5 (5)	9.3	9.4
韓国	×	×	5.5 (6.0)	×	67 (67)	48.8	49.6
ルクセンブルグ	9.8 (11.3)	36.7 (37.8)	28.8 (29.6)	29 (29)	1 (1)	3.6	3.0
メキシコ	×	29.4 (30.6)	6.4 (6.8)	×	×	25.6	27.0
オランダ	26.3 (27.1)	×	×	×	×	2.2	2.0
ニュージーランド	40.0 (40.1)	×	×	×	×	2.2	8.2
ノルウェー	×	32.5 (31.0)	×	×	18 (22)	4.3	4.1
ポーランド	×	22.2 (23.9)	15.2 (15.0)	×	12 (12)	7.4	8.2
ポルトガル	×	30.4 (30.4)	17.6 (17.4)	38 (59)	2 (2)	10.2	8.1
スロバキア	×	40.7 (46.9*5)	19.8 (24.4)	1 (×)	7 (×)	3.7	3.6
スロベニア	×	13.2 (13.3)	17.4 (17.8)	2 (2)	17 (17)	12.2	15.8
スペイン	×	33.3 (33.9)	19.3 (19.6)	25 (28)	6 (6)	5.5	6.7
スウェーデン	×	22.3 (23.2)	×	×	35 (42)	7.6	9.3
スイス	×	16.5 (×)	22.6 (21.2)	×	12 (12)	19.7	23.4
トルコ	×	41.2 (41.4)	7.1 (6.0)	×	22 (22)	18.9	17.2
イギリス	22.2 (16.5)	×	×	×	14 (27)	13.5	13.4
アメリカ合衆国	×	×	16.7 (17.3)	×	4 (7)	21.0	21.5

＜資料出所＞

1) 2016年 (OECD, Pension at a Glance 2017, p.89, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用). 2014年 (括弧内・OECD, Pension at a Glance 2015, p.89, <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration...>, 2017.12.25利用). 2) OECD, Pension at a Glance 2015, p.127. <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration...>, 2017.12.25利用. 日本の数値のみ2012年. 3) OECD: COUNTRY SPECIFIC FINDINGS, UNITED KINGDOM, OECD and G20 indicators, OECD, Pension at a Glance 2015.

(註)

\*1) 2016年 (OECD, Pension at a Glance 2017, p.88, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用), 2015年 (OECD, Pension at a Glance 2015, p.126). \*2) チリでは、低年金者の生活水準の改善のために2008年に所得調査年金補足a pension-income-tested-supplementが最低年金に替えて導入されており、その額はbpより若干低く設定されている (資料出所1), p.229~230). \*3) エストニアは、定額給付のbp (月額134.91ユーロ) と稼得比例給付からなる2階建て年金で、63歳から受給可能な退職年金には請求前5年の居住が資格要件の最低退職保証a minimum retirement guaranteeと、地方自治体が付与するsaがあるとのこと (資料1), 247) から、資料1) のtable5.3のsaの数値をmpに転記した。\*4) オランダ居住年数が50年以下の高齢者や資産や他にサポート手段がない高齢者が利用可能なミーンズテストのsaは、最大でネット (手取り) の基本年金と同等価値の給付を補足するとされている (資料出所2), p.310). \*5) スロバキアには最低年金は無いが、これと同等の機能を持つ最低評価基礎があるため、この額をmp欄に転記した。



<表4>高齢者所得貧困率がOECD平均以下の22ヶ国の基本年金bp・最低年金mp・社会扶助saの給付額（対平均賃金の%）

（税）：税方式，＊：クローバック制度、○：高齢者向け税財源の給付を持つ国

	bp>sa 4ヶ国	mp>sa 11ヶ国	bp又はmp<sa 7ヶ国
OECD	bp19.9>sa18.1	25.6>18.1	－
日本	bp15.3<sa19.0	－	－
I		○スウェーデンmp（税）22.3, ハンガリー mp10.3>sa8.3 ○ポーランドmp22.2>sa15.2 ○ベルギー mp 30.1>sa27.1	チェコbp8.9<mp11.7<12.4 ○フランスmp21.7<25.3
II-1		オーストリアmp27.8>sa22.6, ルクセンブルグbp9.8<mp36.7>28.8	*アイスランド（税）bp5.7<sa17.9
II-2	○アイルランドbp34.1>sa32.4 オランダ（税）bp26.3	ノルウェー mp（税）32.5	*デンマーク（税）bp17.6.<sa18.6 *フィンランド（税）p17.4<sa21.0 ○ドイツsa21.0
II-3	ニュージーランド（税）bp40.0	○スロバキアmp40.7>sa19.8	
III-3	○ギリシャ（税）bp23.0	○イタリアー mp21.3>sa19.0 ○ポルトガルmp30.4>sa17.6 ○スペインmp33.3>sa19.3	*カナダ（税）bp13.5<sa19.2

- 【13】 2002年度で平均所得の約40％に設定されていた最低年金は、2015年1月からの税方式・定額給付のbpの導入により、廃止された。bpは、15年以上のギリシャ居住と若干の所得基準を満たす67歳以上の高齢者のみが対象で、その給付額は単身者で平均所得の約29％である（OECD, Pension at a Glance 2015, p.265）。
- 【14】 ノルウェーでは、2011年から、賦課方式の所得比例年金は確定拠出型年金となり、16～66歳までに最低3年・満額40年居住の要件がある税方式・定額給付のbpと補足給付は、所得年金額の80％について所得調査により平均所得の33％を給付する保証年金に転換されたので（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Norway, OECD, Pension at a Glance 2015・OECD, Pension at a Glance 2017）、本表では、スウェーデンと同様の、保証年金付きの社会保険方式・確定拠出型所得比例年金制度として区分した。
- 【15】 フランスは、①拠出制の最低年金mp付きで確定給付の所得比例年金と、②社会的パートナーが管理する強制加入の職域年金からなる2階建ての年金制度で、拠出制のmpの満額給付には41.25年の拠出か66歳7ヶ月の年齢であること、給付額は、30年以上拠出では平均賃金の約21.7％、それ以外では平均賃金の約19.8％で、最低年金と他の年金給付の合計額は上限額（平均賃金の約36.1％）を超えることはできない。65歳以上高齢者にはミーンズテスト付き（所得調査のみ【厚生労働統計協会編、『保険と年金の動向2016／2017』, p.308】）最低所得給付（平均賃金の約25.3％のsa）があるが、フルタイムの労働者はmpがあるため、ほとんどこれを受給する者はいない（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, France, OECD, Pension at a Glance 2017）。65歳以上高齢者への最低所得給付は1956年に創設され、年金制度の成熟に伴い、社会扶助受給者の中での高齢者最低所得給付受給者は2012年で14.3％と減少し、社会扶助の4割超は稼働年齢層である（原田康美、フランスの社会扶助、山田篤裕・布川日佐史「貧困研究」編集員会編、『最低生活保障と社会扶助基準』, 明石書店, p.72～73, 表4-1・2, 2014）。なお、フランスのsa（社会ミニマム）は、拠出制保険給付の無拠出最低限所得として補足的・代替的に創設されてきたため、2012年現在カテゴリー別に8種あるが（都留民子、フランスの公的扶助、埋橋隆文編、『福祉＋α 生活保護』, ミネルヴァ書房, p.201～202, 2013）、ほほどの世帯の所得貧困率もOECD平均以下と低くなっているのは、こうした多様な対象に即した社会扶助があるためと言える。



- 【16】 スウェーデンは、1998年改革で、公的年金は①税方式で所得調査付きの保証年金（3年居住で満額給付は40年の居住で65歳から受給可。40年未満の居住は減額給付）と、②拠出率14.9%の見なし確定拠出と拠出率2.3%の確定拠出の2つの部分からなる所得比例年金となった。①は平均所得の24%の給付額で、平均所得の14%までは100%給付、14~35%までは48%給付、35%以上は給付無しである（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Sweden, OECD, Pension at a Glance 2015）。40年未満の居住は減額給付となる保障年金では生計を維持できない高齢者に対して、2003年から高齢者生計扶助も支給されており、高齢者生計扶助は、全額国庫負担でミーンズ・テスト付き給付であるが、年金庁が管掌し、公的高齢年金制度における居住に基づく保険として社会保険給付に分類されている（それは、就労可能年齢ではない高齢者集団に対する長期的な所得保障は国が管理運営する社会保険の役割であって「最後のセーフティネット」たる生計扶助の役割ではないという理由による）。扶助制度導入時に想定したのは最低保障年高齢年金の居住要件を満たせない中高齢の移民であったが、2010年の時点では、早期年金受給の低年金者や、保険料不払いで低年金・無年金となった自営業者も受給し、扶助受給者の約1/3が、スウェーデン生まれである。但し、年金受給者計の中では0.7%、また、生計扶助を10ヶ月以上受給した長期受給者のうち65歳以上の者も約1.1%に過ぎず、就労可能ではない高齢者集団への長期的な所得保障は社会扶助ではなく社会保険が行うとの原則は実態面でも貫かれている。支給額は正当とされる住宅費およびその他の生活水準と、被保険者の所得・資産との差額で、住宅費については、一定の上限額のある実費保障である（中野妙子、高齢年金、社会保障研究所、「海外社会保障研究」, Spring2012 No.178, p.21~33）。したがってスウェーデンでの高齢者生計扶助は社会保険としての位置づけであるが、本稿ではsaを税による給付と広く位置づけ、ここに挙げた。注目すべきは、社会保険と社会扶助の役割分担の原則を貫きつつ、両制度の狭間で排除されないよう、貧困防止の視点から税により個別ニーズに即した制度対応をしていることである。とはいえ、マクロ経済スライドが実施されているためか、保証年金の給付額は2002年よりも7%低められ、2014年度の65~69歳の保障年金の受給率は男女計では32%（女性では50%）、年代が上になるほど高まり、90代以上では70%以上（女性では80%以上）で、80歳以下の女性の保証年金受給は男性の3倍と高く、男女の貧困率の差も他国と同様に大きい（男性7%・女性12%）、（Pension Policy Notes SWEDEN, OECD, OECD, Pension at a Glance 2015）。
- 【17】 ドイツは、OECD諸国の中で「高齢者のために特別の最低限保護制度を持たない唯一の国」で、「保障の不十分な人々は、一般的な社会扶助によって救済されてきた」とされているが（新川敏光編、『年金改革と比較政治学』、ミネルヴァ書房, p.97, 2004）、最大拠出率を22%までとし、給付はこの範囲内に抑制する確定拠出型に転換した2001年改革の際に「高齢・稼働能力減少時の基礎保障に関する法律」が制定され、2005年からは社会扶助制度の一部に位置づけられている（斎藤純子、最低生活水準とは何か—ドイツの場合—、国立国会図書館調査及び立法考査局、「レファレンス」, 2011.9）。この給付額は生計扶助と同額だが、生計扶助とは別立ての社会扶助で、65歳以上高齢者と18歳以上で疾病または障害により稼働能力が完全に減退している者を対象に、高齢者の「恥じらいによる貧困」防止や障害を持つ者が両親から独立して主体的に生活を送るようになるため、資産調査はあるが、生計扶助と違い、一定未満の親または子の年間収入の場合はその扶養義務が問われない（森周子、ドイツにおける最低生活保障制度、橋本俊詔・宮本太郎監修、『福祉 + a 4 生活保護』、ミネルヴァ書房, p.214~216, 2013）という点で、スウェーデンの高齢者生計扶助と同様、一時的な所得給付としての一般的生計扶助とは区別された長期的所得給付としての社会扶助である。こうしたドイツの年金改革でみるべきは、平均所得者の所得代替率を70%から67%に減らす一方で（清家篤・府川哲夫編、『先進5ヶ国の年金改革と日本』、丸善プラネッ

ト, p.74, 2005), 「社会的に十分な年金を実現するための国庫補助, 高齢者の貧困を防止する税移転, 使用者の負担分担のない任意の貯蓄を奨励するための財政福祉(税制上の優遇措置)の拡充」等(新川敏光編, 『年金改革の比較政治学』, ミネルヴァ書房, p.105, 2004), 税による貧困防止対策も併せて行ってきたことである(このため, 年金保険では医療保険とは異なり, 連邦政府からの補助が年金収入の23.1%を占めている【一般財団法人 厚生統計協会編, 『保険と年金の動向』, 一般財団法人 厚生統計協会, p.306, 2016】).

- 【18】 オーストリアの老齢年金は, 所得比例年金のみの1階建て拠出制年金で, これを補足するのが, ①低い所得関連給付の退職者に平均賃金の約27.8%の上限額で補足的に給付する所得調査付き給付means-tested top-up (<表3>のmp)と, ②以前の社会扶助が2011年に修正された最低所得制度means tested minimum income scheme (給付額は, 平均所得の約22.6%. これとは別に住宅手当や光熱水費に対する付加給付もある)である. ①②とも所得調査付きで(②は資産調査もある)高齢者の受給率はsaのみであること(<表3>)や, 年金の拠出年数や居住年数も受給要件になっていないことから, ①も税財源の社会扶助と推測されるが, 資産調査もある②よりも受給のハードルを低めて老齢年金受給者の最低生活保障を図っており, このように退職年金受給者には一般的sa(最低所得制度)よりも高い給付額で資産調査もないミーンズテスト付き給付を給付するというのは, フランスのミーンズテスト付き最低所得給付やスウェーデンの高齢者生計扶助に類似した制度と言える.
- 【19】 ポーランドでは, 2014年2月以降, 拠出率16.6%と拠出率2.92%の2つのみなし勘定の確定拠出年金からなっていた年金制度を統合し, 給付は退職時の平均余命によって減額される所得比例の1階建て確定拠出年金制度に変えた. 21年の拠出が必要なmp(今後は25年に引き上げる予定, OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Poland, OECD, Pension at a Glance 2015) 22.2%の給付額を下回るときは, 国の予算で最低老齢年金保証を行う最低退職保証minimum retirement guaranteeが設けられており, 給付額は平均賃金の15.0%である.
- 【20】 ベルギーの公的年金は, 満額給付が45年拠出の所得比例年金で, 最低年金mpは, ①給付額が平均所得の約37.6%の45年拠出者への最低所得比例年金minimum earning-related pensionと, ②給付額は単身で平均所得の約31.9%で, 15年以上の拠出で年収が平均所得の約49.2%(この額に満たなければこの額まで引き上げられる)未満で低所得かパートタイム労働者への最低年金クレジットminimum annual creditの2種類あり(2016年), その給付額が単身で平均所得の約27.1%の高齢者に対するミーンズテスト付きの社会扶助がある(OECD, Pension at a Glance 2017).
- 【21】 スロバキアの公的年金制度は, 最低拠出15年・原則62歳で受給資格がある拠出制の所得比例年金のみで, 2015年1月から, その額に満たない老齢・障害年金受給者への最低年金(30年以上の拠出で給付額は2016年で平均賃金の29.6%)が施行された. また, saである物質的必要扶助assistance in material needにおいて2016年1月から, 老齢年金受給者への最低所得保証minimum income guarantee(住宅手当・保護手当を含む総給付額は平均所得の19.8%)も施行された. この老齢年金受給者への最低所得保証では, 年金額の25%が要否判定所得から控除され, また25年以上の年金拠出がある場合には拠出年数1年につき1%(例:40年拠出では40%)が要否判定所得から控除される(OECD AND G20 INDICATORS, Slovak Republic, OECD, Pension at a Glance 2017).
- 【22】 イタリアでは, 2002年には, 確定給付の稼得比例年金(旧年金)とこれを補足するミーンズテスト付き最低年金及び, 他に所得が無い65歳以上高齢者が受給資格を持つ最低年金補足minimum pension supplementがあったが, 1996年の新規加入者から, 最低年金(2016年の給付額は平均賃金の21.3%)をなくし(2016年現在は新旧制度併存), 受給年齢も65歳での平均寿命の伸びにより2019年には67歳となるとともに受給も62~70歳に弾力化された確定拠出年金(新年金)

と、高齢者のみが受給資格を持つミーンズテスト付き最低年金補足（老齢社会手当old age social allowance）だけとなる。新制度の老齢社会手当は、拠出制年金給付がない者に65歳から単身者で平均稼得の約19.0%・70歳以上で平均稼得の約27.1%までを補足的に給付するもので（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Italy, OECD, Pension at a Glance 2017）、特に年金額が少なく貧困に陥りやすい70歳以上の高齢者の給付額を高くしたことは、2011年以降の高齢者所得貧困率低下に寄与したものと推察される。

- 【23】ポルトガルの2016年現在の年金制度は、稼得比例給付年金と、この拠出制年金資格が無い66.2歳以上の高齢者へのミーンズテスト付き社会年金（単身の給付額は、追加の連帯特別補足solidarity extra supplementを含めて平均所得の17.6%【70歳以上は19.0%】）及び、2008年導入の高齢者連帯補足solidarity supplement for the elderly（SSE）で、SSEは、ミーンズテストの要件を充足せず社会年金の受給資格がない老齢年金または遺族年金受給者が対象で、所得調査だけで本人・家族（配偶者・娘・息子）の収入と一定額（平均所得の28.9%）との差額を給付するものであり、資産調査で受給対象外となる者も対象にはなるものの、老齢・遺族年金受給者に限定されるという点では対象の包括性に欠けるが、高齢者貧困率の低下には寄与していると推測される。なお、こうした年金補足の財源確保のため、社会党と中道右派との連立政権は、2002年法で月額一定額（2014年では1000ユーロ：平均所得の68.8%）以上の所得に累進的拠出を課す特別連帯拠出extraordinary solidarity contributionを導入した（OECD, Pension at a Glance 2015, p.325, 横田正顕, スペイン・ポルトガルにおける「遅れてきた」福祉国家の軌跡, 新川敏光編, 『福祉レジームの収斂と分岐』, ミネルヴァ書房, p.279, 2011）。

- 【24】スペインの年金制度は、稼得比例年金と最低年金（65歳以上から受給）の1階建てで、他の南欧3ヶ国（イタリア・ポルトガル・ギリシャ）と同様、高齢者所得貧困率は大きく低めたが、それは、全党賛同による1997年年金法（コスト抑制の中核的労働者の保護削減と非中核的労働者への代償措置としての寡婦・遺児への年金給付実施）や、「理論上は高齢者を中心とする110万人がその対象」である政労使合意による2006年の「個人的自立の促進と依存的立場にある人々の保護に関する法律」施行（横田正顕, スペイン・ポルトガルにおける「遅れてきた」福祉国家の軌跡, 新川敏光編, 『福祉レジームの収斂と分岐』, ミネルヴァ書房, p.275・281, 2011）のように、全党賛同のコスト抑制の改革が、「中核的労働者の保護削減」の一方で、寡婦・遺児・高齢者等の「非中核的労働者への代償措置」を伴っていたからである。2011年改正法でも、2027年までに年金受給年齢を67歳に引き上げ、②最低拠出年数15年は変わらないが、満額拠出年数は0.5年引き上げ35.5年、③年金額のベース所得額を最終所得の15年から17年に延長、④余命の増加や様々な持続可能性要素を組み込んだ年金額の調整等（OECD, Pension at a Glance 2015, p.348）の一方、低所得者対策として、ミーンズテスト付きの2つのmp（拠出制と無拠出制）を設け、拠出制mpの場合には、65歳以上高齢者・子持ちの寡婦と寡夫が対象で、給付額は65歳以上単身高齢者では平均賃金の33.3%（14ヶ月分の支給）、子持ちの寡婦と寡夫では平均賃金の38.6%（14ヶ月分の支給）、無拠出制mpの場合には、拠出制老齢年金の無資格者か、平均所得の19.6%の給付額以下の老齢年金受給者（つまり65歳以上高齢者のみ対象で、旧特別社会扶助を代替したもの）等、手厚く保護削減の「代償措置」を行っている（OECD AND G20 INDICATORS, 2015・2017 Spain, OECD, Pension at a Glance 2015・Pension at a Glance 2017）。但し、無拠出制mpは高齢者のみが対象であるためか、他の南欧諸国と同様、所得貧困率の低下は高齢者のみに留まっている。

- 【25】アイルランドの公的年金は、最低拠出1年で48週、満額拠出10年・520週の拠出制定額給付の基本年金bpのみの1階建てで、老齢年金は2014年から66歳（2021年には67歳）で支給開始となる。2000年時点ではOECD諸国中最高率であった高齢者所得貧困率は、以後2016年現在までにOECD

平均以下となり、女性高齢者の所得貧困率も低く、18～25歳の若者を除く65歳未満の貧困率もOECD平均以下である。その要因は、定額給付・1階建てで一元化・包括化され、運営コスト面でも効率的な公的年金制度である上に、満額給付の拠出年数が約10年と短く、bp給付額（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Ireland, OECD, Pension at a Glance 2013, [www.oecd.org/.../OECDPensionsAtAGlance2013.pdf](http://www.oecd.org/.../OECDPensionsAtAGlance2013.pdf), 2017.12.25利用）を、被扶養家族の給付を含めて平均所得の34%を目標に、saの資産調査付き国民年金means-tested State Pension給付額（2016年で平均賃金の32%で、日本のsa給付の約1.6倍高い）を若干上回るように設定してきたこと（下表参照）、年齢が高まるほど高齢者貧困率も高くなるため、2014年から80歳以上の被保険者給付額を80歳未満の者より高く設定していること、老齢年金には所得調査のみで給付される被扶養家族手当も設けられたことにあると考えられる。

＜表5＞アイルランドの基本年金額とミーンズテスト国民年金額の推移（2002～2016、対平均稼得の％、筆者作成）

	平均稼得の％	2002年	2006年	2010年	2014年	2016年
bp給付額	被保険者	約30	34.2	37	34.7	34.1
	被保険者：80歳	－	－	－	36.2	35.5
	被扶養家族（66歳以上）	23.2	26.4	33	－	30.5
	被扶養家族（66歳未満）	約20	22.8	25	－	22.7
						*1
means-test年金 給付額*2	世帯主	28	32	35	33.0	32.4
	被扶養家族（66歳以上）	18.0	21.3	23	33.0	32.4
	被扶養家族（66歳未満）				21.8	21.9

（註）\*1）扶養家族では資産調査付き手当means-test allowance（所得調査のみ）の給付。

\*2）自宅以外の一一定額以上の資産についてはテスト付きで、その上限額は、2006年では3.5万ユーロ、2010年以降は2.0万ユーロ。

＜資料出所＞

OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Ireland, OECD, Pension at a Glance 2005・Pension at a Glance 2009・Pension at a Glance 2011, <https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/...>, 『Pension at a Glance 2013』, [www.oecd.org/.../OECDPensionsAtAGlance2013.pdf](http://www.oecd.org/.../OECDPensionsAtAGlance2013.pdf), OECD, Pension at a Glance 2015, <https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration...>, OECD, Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用。

- 【26】ルクセンブルグの公的年金制度は、最低10年・満額給付40年拠出のbp（給付額は単身で平均所得の約9.8%）と報酬比例年金との2階建てで、これを補足するのが、最低20年拠出のmp（給付額は単身で平均所得の約36.7%）と、25歳以上で受給資格があるsa（給付額は単身で平均所得の約28.8%）で（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Luxembourg, OECD, Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用）で、こうした高い給付額と受給率のmpが高齢者所得貧困率を低めるのに寄与していると言える。
- 【27】チェコでは、①満額年金で25年・最低年金で15年拠出と（今後はそれぞれを35年・20年に延長予定）、特に満額拠出年数が少ないこと、②4歳までの子を養育するために労働参加できない期間に対するクレジット（期間中は年金給付が減額されないよう年金拠出計算上は無視される）や、所得比例の失業保険受給期間中の年金クレジット（50歳までは5ヶ月、50～55歳では8ヶ月、55歳以上では11ヶ月が年金計算に組み入れられるが、組み入れ期間は8割になる【5ヶ月なら4ヶ月】、失業保険資格なしに失業していた者にも3年間まで【50歳前の場合は1年間のみ】のクレジットが付与される）がある。（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Czech Republic, OECD,



Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用).

- 【28】 拠出制所得比例年金と強制加入・積立方式の確定拠出年金の2つの拠出制公的年金制度があったハンガリーでは、2016年現在、単一の確定給付の所得比例年金となり、2009年に廃止予定だった最低年金も継続された(OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Hungary, OECD, Pension at a Glance 2015, <https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration...>, 2017.12.25利用). 最低年金は20年の拠出(最低年金が受給できない部分年金では15年の拠出)が必要である。年金拠出は、1998年以来、養育給付後とされ、また、失業者も所得比例年金制度にカバーされており、失業期間も年金拠出期間とされ、従前賃金平均額のうち最も有利なものが失業期間中の所得とされ、求職者給付job-seeker benefit(求職者となる前の3年間に360日以上働いていた者に対して、最低36日から最大90日分、従前賃金の60%【但し上限は最低賃金額】を給付)の他、5年以内に退職年齢となる年金受給年齢前の高齢失業者で、部分年金の15年と満額年金の20年の拠出期間を有し、求職者給付を45日間受給し、再度の求職者給付の資格が無い者に、老齢年金の受給資格を得るまで最低賃金の40%を給付する求職者扶助job-seeker aidもある(OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Hungary, OECD, Pension at a Glance 2017, [www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...](http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance...), 2017.12.25利用)。
- 【29】 ドイツは、皆年金ではないが、多くの低所得者を年金制度に加入させるため、①自営業者も含めて年金の最低拠出は5年と短くし、②申請免除も可能な月額450ユーロ以下の低所得被保険者の保険料は、通常は労使折半で9.35%だが、使用者の負担を15%に増やすかわりに(申請免除されても使用者負担は課せられる)労働者の負担を3.7%と1/3に低めている(2015年度、一般財団法人 厚生労働統計協会編、『保険と年金の動向 2016/2017』, 一般財団法人 厚生労働統計協会, p.305, 2016)。こうした「社会的に十分な年金を実現するための国庫補助、高齢者の貧困を防止する税移転、使用者の負担分担のない任意の貯蓄を奨励するための財政福祉(税制上の優遇措置)の拡充」等(新川敏光編、『年金改革の比較政治学』, p.105)のため、年金保険では医療保険とは異なり、連邦政府からの補助が年金収入の23.1%を占めている(『保険と年金の動向 2016/2017』同上書, p.306)。

#### 4. 高齢者所得貧困率と低所得(平均所得の0.5の所得)年金の所得代替率

##### 4-1 所得代替率を巡る日本の年金及び税政策の動向

最低保障年金の導入を掲げた民主党政権の一時期を除き、現在日本の年金給付水準をめぐる年金政策において重視されてきたのは所得貧困率ではなく年金所得代替率であり、しかも「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とする」上記OECD報告書とは異なり、低所得年金も含めた年金所得代替率を引き下げることであった。

すなわち、2004年改正は、保証年金抜きにスウェーデン年金改正を取り入れ、保険料水準固定方式に基づき2004年～2017年まで年金保険料を毎年引き上げる一方、マクロ経済スライド(現役世代の人数減少分と平均余命の伸びを毎年度の改定率から減じることにより年金制度の長期持続を確保する仕組み)により、性別役割分業に基づくモデル世帯(夫が平均収入で40年間就業し、妻は専業主婦である、片稼ぎ夫婦世帯)を基準にその所得代替率を2024年まで20年間、50%まで引き下げるというものであった。さらに、直近の2014年6月の財



政検証<sup>[30]</sup>において、この間のデフレ等により年金給付削減が困難であったため、モデル世帯の年金額（夫の厚生年金9.0万円、夫婦の基礎年金12.8万円、計21.8万円）は現役男子手取り収入34.8万円の62.7%（モデル世帯の所得代替率）と、予想以上に所得代替率の引き下げが進んでいないとされ、2015年4月に初めてマクロ経済スライドが実施されたが<sup>[31]</sup>、更に2016年3月の「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」では、モデル世帯の所得代替率を50.5～51.0%の下限に維持するため、更に年金引き下げ期間を2044年まで30年間延長し、景気後退期に削減できなかった未調整分を景気拡大期に調整する「キャリアオーバー」と（2018年4月施行）、賃金変動が物価変動を下回っても賃金変動に合わせて年金給付を減らす仕組みに変える（2021年4月施行）、「年金額の改定ルールの見直し」を行うこととされた（厚生労働省年金局、公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案の概要、第38回社会保障審議会年金部会、2016.3.14、資料1、[www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721)、2017.12.25利用）。

この場合、共済年金の厚生年金への一元化で算出された「一元化モデル」に基づく2014年の年金財政検証では、同年の現役男子の手取り収入34.8万円に対するモデル世帯年金21.8万円（夫の厚生年金9.0万円、夫婦の基礎年金12.8万円）の所得代替率は62.7%なので、この数値からモデル世帯以外の年金の所得代替率を試算してみると、男子単身者では年金（厚生年金と基礎年金合計額）15.4万円の所得代替率44.2%、基礎年金のみの第1号被保険者単身者では満額年金6.4万円の所得代替率18.4%、第1号被保険者のみの夫婦では満額年金12.8万円の所得代替率36.8%となり、2014年時点ですでに50%以下で、単身世帯や基礎年金のみの「最も脆弱な人々」ほど低くなっており、こうした「最も脆弱な人々」も含めてマクロ経済スライドを一層強化することは高齢者の相対的所得貧困率を低めるところか高めることになる可能性が大である。

一方、2016年5月成立・施行の「確定拠出年金法等の一部を改正する法律」は、「ライフコースの多様化への対応」として、2017年1月から個人型の加入対象を①国民年金第3号被保険者・②企業年金加入者・③公務員等共済加入者に拡大した（一般財団法人 厚生労働統計協会編、「保険と年金の動向 2016／2017」、一般財団法人 厚生労働統計協会、p.41、2016）。

従来、①②③が個人型確定拠出年金の対象外だったのは、給付時には、個人型では「小規模企業共済等掛金控除」として拠出金全額が所得控除され<sup>[32]</sup>、税の優遇措置があるためであったが、これを一転して加入対象としたのは、1つには、①②③に与えられてきた税・年金等の有利性が部分的に失われてきたこと（すなわち、①の場合には後述の配偶者控除の改正や短時間労働者の被用者保険適用拡大、②の場合には3階部分の厚生年金基金制度改正<sup>[33]</sup>、給付時には「年金・公的年金等控除」等（厚生労働省、確定拠出年金の概要、[www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...)、2018.3.30利用）、③の場合には2015年の共済年金の厚生年金への統合による3階部分公的年金の部分的廃止等）への補償の意味合いが

らである。

しかしより主要な理由は、中・高所得者の民間保険への加入促進により、証券を中心とした金融投資の活発化で経済成長を促進し所得拡大も図るとの経済成長戦略（“アベノミックス”）にあると言える。

というのも、確定拠出年金は、確定給付年金とは異なり、厚生労働省説明のように被保険者にとってはデメリットが大きく<sup>[34]</sup>、しかも、運用商品は預貯金・投資信託・保険商品等のうちから必ず3つ以上の商品を選択することとされ、リスクの高い商品も選択せざるを得ない仕組みとなっているので、資金や時間や知識を十分に確保できる中・高所得層や大企業従業員よりも、これを回避する可能性に乏しい中小零細企業従業員・自営業者や非正規雇用者の方がよりデメリットが大となる可能性が高く（もっとも、この確定拠出年金法では、「国民年金の保険料を免除された方を除く」とされ、低所得者を排除した制度でもある）、公的年金の不十分さを補足する機能に欠けるからである。

また、上記2016年3月成立の「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」では、公的年金の運用に関して、「年金積立金管理運用独立法人（GPIF）の組織等の見直し」として、リスク管理方法を多様化し、変動リスクが高い「コール資金の貸し付け等」の「短期資金」運用を追加するとの改正<sup>[35]</sup>も行われているからである。

問題は、①駒村康平の指摘のように、年金制度の持続可能性維持と称して、金融市場大国・社会保障小国の米国ですら禁じ手としてきた、ハイリスク・ハイリターン of 投機的運用を公・私年金の運用先とすることにより、公・私年金の給付の不確実性が一層増す恐れが強いことに加えて、②有限の税が中・高所得者のみに恩恵が及ぶ確定拠出年金への誘導手段として使われる一方で、低所得者（OECDの言う「最も脆弱な人々」）には上記マクロ経済スライド以外にも税・社会保障の負担増や給付の削減が行われ<sup>[36]</sup>、上記OECD報告書や垂直的所得再分配及び高齢者の相対的所得貧困率の低下に逆行する（したがって「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消策にも反する）政策が採られてきたことである。

年金制度と所得再分配に関わるもう1つの動きは、上掲OECD報告書が「被扶養者である配偶者が所得税を払わなくてよいため、女性の所得を増やす動機を削ぐ」税・社会保障制度と指摘した、国民年金第3号被保険者制度を巡る年金政策である。

この“第3号被保険者問題”は、2012年8月成立の「社会保障・税一体改革関連法」でも見直しの対象となり、短時間労働者の厚生年金保険・健康保険の適用拡大により徐々にその数を減らしていくという方向で現在見直しが行進中であり、上記2016年の「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」では、2017年4月から、週所定時間20～30時間短時間労働者約400万人（内第3号被保険者150万人）のうち、一定要件（週20時間以上・年収106万円以上・勤務期間1年以上・非学生、但し、500人以下事業所の従業員は労使の合意が必要）に該当する約70万人（週所定時間20～30時間短時間労働者約400万人の17.5%）が厚生年金保険・健康保険の被保険者となると見込まれてい

る（上記厚生労働省年金局，公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案の概要，第38回社会保障審議会年金部会，2016.3.14，資料1，[www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721)，2017.12.25利用）。

しかし，こうした制度改正で対象となる第3号被保険者は25万人（第3号被保険者150万人中の16.7%）と少なく<sup>[37]</sup>，問題の解決には程遠い上，配偶者の稼得に依存する第3号被保険者が離別して子を扶養するとなった場合，その多くは「非典型労働」で生計を立てるという現状を前提とする限り，こうした状況が続けば，OECD諸国の中で最も高い「働く単親世帯」の相対的所得貧困率を低めることにも繋がらない<sup>[38]</sup>。

第3号被保険者見直しは，2017年税制改正で2018年1月以降，所得税制における配偶者控除及び配偶者特別控除を通しても行われる予定で<sup>[39]</sup>，これにより上記OECD指摘の問題点は一定程度是正されるものの，非課税低所得層には恩恵が無く課税所得層に有利であるため逆進的税制といわれている，配偶者控除及び配偶者特別控除自体は維持される。

「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消には，高所得層に有利な逆進的な所得控除は廃止し，その財源を活用して上掲OECDが提言する「低所得者のために勤労所得税額控除の導入」を行うべきと考える。

以上から，現在日本の年金政策では，OECD推奨の②の「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とすること」は棚上げされ，マクロスライドの実施によって低まる公的年金の所得代替率は，任意加入の私的年金によって補足することにより制度の持続可能性を確保することが目指されていると言える。

そこで次の課題は，こうした私的年金による公的年金の補足が高齢者所得貧困率を低める役割をどのように果たし得るのか，これを日本に先んじて行ってきたOECD諸国との対比において年金の所得代替率の面から検討することである。

【30】 ここでは，「低所得高齢者・障害者等への福祉的給付については，年金制度の外での対応であるため，財政検証の対象外」とされている（標準的な厚生年金の所得代替率，厚生労働省，「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」，2014.6.3，[www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...)，2018.3.30利用）

【31】 マクロ経済スライドを初めて1998年に導入したスウェーデンでは，リーマンショック後の2010年にマイナス3%・2011年にマイナス4.3%のマクロ経済スライドの発動となったものの，2012年には+3.5%・2013年には+4.1%の改定をしたため，年金水準はリーマンショック前の水準に回復した。また，この減額改定の際には65歳以上の年金受給者の基礎控除額を拡大することで年金受給者の年金額減額の補償を行っている（上掲厚生労働省年金局，先進諸国の年金改革の動向について）。

【32】 掛け金月額は，1. 自営業者等68,000円 国民年金基金の限度額と枠を共有，2. 厚生年金保険の被保険者のうち〔1〕厚生年金基金等の確定給付型の年金を実施している場合 12,000円、〔2〕企業型年金のみを実施している場合 20,000円、〔3〕企業型年金や厚生年金基金等の確定給付型の年金を実施していない場合（下記〔4〕の方を除く） 23,000円、〔4〕公務員12,000円，3. 専業主婦（夫）等23,000円（厚生労働省，確定拠出年金の概要，[www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/...)，2018.3.30利用）。

- 【33】厚生年金基金は、2013年改正で2024年までに解散か他制度への移行が求められており、この他制度への移行先として加入を誘導されているのが、この法改正で設けられた個人型及び企業型の確定拠出defined contribution (DC) 年金と言える。企業型DCとは、「事務負担等により企業年金の実施が困難な中小企業を対象に、設立手続き等を大幅に緩和」することで中小企業への「企業年金の普及・拡大」を進めるとして創設された「簡易型DC」のことである（上記厚生労働省、確定拠出年金の概要）。
- 【34】「投資リスクを各加入者が負う」「運用不調であれば年金額が減る」「原則60歳まで引き出せない」「勤続3年未満の場合には、資産の持ち運びができない可能性がある」「加入者ごとに記録の管理が必要になるため、管理コストが高くなりやすい」「運用するために一定の知識が必要」等（上記厚生労働省、確定拠出年金の概要）。
- 【35】駒村康平も、こうしたGPIF改革の本当の目的は、「年金積立金を成長戦略のために使う」ことであり、また「新しい運用先にはハイリスク・ハイリターンのものも含まれており、公的年金の運用先としては疑問が残る」として、米国の例を挙げ、米国では、年金積立金の金融市場での運用については、年金積立金を国債から株式運用に変えても国の総貯蓄には影響せず、投資も増えず、成長にも寄与しないと日本の日銀総裁に当たるFRB議長が反対して以来、見送られてきたと指摘している（駒村康平、『日本の年金』、岩波書店、p.229～231、2014）。
- 【36】すなわち、2000年代の“聖域なき構造改革”，次いで2009年以降の「全世代型社会保障」の名の下、2014年8月に低所得者に負担が重い逆進性のある消費税を5%から8%に引き上げることで、基礎年金の国庫負担分1/2は恒久化されたものの、合わせて行われるはずだった高所得者の国庫負担分の減額調整（これはカナダやデンマークの年金制度で行われているクローバックclow-back方式に類似の制度と言えるが、上述のようにクローバック方式は税方式の国で採用されているものである）は見送られた。他方、生活保護に関しては、2013～2015年の3回にわたり生活保護基準を引き下げ、2013年12月成立／2014年施行の改正では、申請手続きの厳格化による申請抑制の強化、2015年施行の介護保険法改正では低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「補足給付」の要件に資産などを追加等の改正が行われてきた（伊藤周平、『消費税が社会保障を破壊する』、角川書店、2016等）。
- 【37】厚生労働省年金局、年金制度をめぐるこれまでの議論について、2013.10.7第15回社会保障年金部会資料1-1（[www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=126721), 2017.12.25利用）より、筆者算出。
- 【38】実際、所得貧困率がOECD平均以下の上記22ヶ国において、「働く単親世帯」の貧困率のみがOECD平均より高いオーストリア・アイスランド・ルクセンブルグのうち、オーストリア・ルクセンブルグでは、日本と同様、「非典型労働」の中で家計における第2の稼ぎ手（その多くは日本の国民年金第3号被保険者に該当する女性の被扶養配偶者と考えられる：筆者注）の比率も高い（高い順に日本、ルクセンブルグ、スイス、ドイツ、オーストリア（OECD, In It Together : Why Less Inequality Benefits All, in Germany figure3, 2015, [www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality...](http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality...), 2017.12.25利用）。
- 【39】この控除を受けられる納税者本人の合計所得金額は1,000万円以上と制限が設けられ、1,000万円以下の場合でも控除額は合計所得金額に応じて減額され、控除対象配偶者の給与についても、給与のみの場合の給与収入が103万円を超えても受けられる配偶者特別控除の上限額が従前の76万円から123万円に増額される（財務省、平成29年度 税制改正, [https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline), 2017.12.18利用）。



#### 4-2 OECD諸国の所得代替率と任意加入私的年金の動向

＜表6＞は、モデル世帯ではなく、税・社会保険料控除後のnetの退職前所得に対する年金受給者個人のnetの平均年金額（所得税と社会保障拠出金を差し引いた手取り年金の平均額）の所得代替率を所得階層別（低所得：平均所得の0.5、平均所得：1.0）に示したOECD資料から、強制加入の公的年金と任意加入の私的年金の所得代替率を示したものである（2002・2012・2016年）。

2016年の日本のnetの公的年金（強制加入のみ）の所得代替率（カッコ内はOECD平均）は、平均所得で40.0（62.9）％、低所得で52.6（73.2）％で、平均所得・低所得ともにOECD平均より20ポイント程度低く、2002年の数値と比べると、日本・OECD平均とも、平均所得でマイナス約19（約6）ポイント、低所得でマイナス約27（約10）ポイントと、平均所得・低所得ともに所得代替率は低下しているが、低所得の方が低減ポイントが小さいOECD平均に対して、日本では低所得の方が低減ポイントが大きく、所得代替率の所得階層別格差は拡大している。

次に、日本の任意加入年金の数値が初めて記載されるようになった2016年の任意加入の民間年金を含めた日本の所得代替率（括弧内はOECD平均）をみると、平均所得でプラス約24（約7）ポイント、低所得でプラス約25（約6）ポイントだけ任意加入年金が強制加入年金の所得代替率を高めた結果、平均・低所得ともにOECD平均にほぼ匹敵する水準となっている。

注目されるのは、これが高齢者所得貧困率を低めたかどうかという点である。

残念ながら、OECD統計での日本の直近の高齢者所得貧困率の数値は2012年で、2016年の数値は不明である。しかし、これまでの年金・生活保護等の高齢者向け社会保障政策の動向から推察して、また上述のように日本の個人型任意加入確定拠出年金は「国民年金の保険料を免除された」低所得者を除外していること、年金制度の対象の包括性や年金制度を補足するsaの作用等の要因が高齢者所得貧困率に影響を与えること、特に私的年金では制度内での垂直的所得再分配の機能が無いため低所得者にとって私的年金保険料の継続的拠出が困難であること<sup>[40]</sup>等から、高齢者所得貧困率を大きく低下させたとは言い難く、このことは、次の他国の例からも推察しうる。

すなわち、①どの世帯類型別所得貧困率もOECD平均以下の6ヶ国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、ベルギー、フランス、スウェーデン）のうち、ベルギー以外は、任意加入私的年金を持たず、その低所得年金の所得代替率もチェコ・ハンガリー以外は、OECD平均以下と低いこと、任意加入私的年金により低所得年金の所得代替率を高めている国は＜表4＞の34ヶ国中8ヶ国と少なく（日本・ベルギー<sup>[41]</sup>、カナダ<sup>[42]</sup>、ドイツ<sup>[43]</sup>、アイルランド<sup>[44]</sup>、ニュージーランド<sup>[45]</sup>、イギリス<sup>[46]</sup>、アメリカ合衆国<sup>[47]</sup>）、②そのうち、日本・アメリカ以外の国では、上述のように任意加入私的年金の拡充だけではなく公的年金の最低生活保障にも取り組んできたこと（この代表例がドイツで、民間任意加入年金を含めた低所得年金の所得代替率はOECD平均以下と低いが、高齢者所得貧困率も、リースター年金導入の2005年前後も殆ど変わらず、OECD平均以下と低い。それは、上述の、2001年年金改正で導入され



<表6>net(手取り)年金の所得階層別所得代替率(2002・2012・2016) \*0.5:平均所得の0.5の低所得, 1:平均所得

項目 国名	2002 1)		2012 2)				2016 3)					2012
	強制加入のみ		強制加入		任意加入を含む計		強制加入			任意加入を含む計		高齢者 所得 貧困率
							grossとの差					
	*0.5	*1	*0.5	*1	*0.5	*1	*0.5	*1		*0.5	*1	
OECD平均	84.1	68.7	74.5	63.0	79.5	68.3	+ 8.6	73.2	62.9	79.4	69.1	12.4
日本	80.1	59.1	53.3	40.4	53.3	40.4	+ 4.8	52.6	40.0	79.4	63.7	19.4
オーストラリア	77.0	52.4	88.6	58.0	88.6	58.0	+12.2	95.0	42.6	95.0	42.6	33.5
オーストリア	91.3	93.2	92.1	91.6	92.1	91.6	+13.8	92.2	91.8	92.2	91.8	11.4
ベルギー	82.7	63.1	64.2	60.9	80.6	72.1	+14.9	62.6	66.1	81.3	72.7	10.7
カナダ	89.4	57.1	63.0	42.9	93.7	81.4	+ 8.1	62.2	53.4	95.3	98.0	6.7
チリ	－	－	48.7	37.7	48.7	37.7	+ 9.2	48.3	40.0	48.3	40.1	18.4
チェコ	88.3	58.2	93.1	63.8	93.1	63.8	+14.2	88.3	60.0	88.3	60.0	2.8
デンマーク	95.6	54.1	103.2	66.4	103.2	66.4	－13.1	110.3	80.2	110.3	80.2	4.6
エストニア	－	－	76.1	59.8	76.1	59.8	+11.7	73.7	57.4	73.7	57.4	12.1
フィンランド	90.4	78.8	66.6	63.5	66.6	63.5	+10.3	66.9	65.0	66.9	65.0	7.8
フランス	98.0	68.8	66.9	67.7	66.9	67.7	+ 9.9	70.4	74.5	70.4	74.5	3.8
ドイツ	61.7	71.8	53.4	50.0	65.6	64.7	+16.5	54.7	50.5	66.5	65.4	9.4
ギリシャ	99.9	99.9	66.8	54.1	66.8	54.1	－ 6.7	60.7	53.7	60.7	53.7	6.9
ハンガリー	86.6	90.5	89.6	89.6	89.6	89.6	+30.9	89.6	89.6	89.6	89.6	8.6
アイスランド	95.8	65.9	90.5	76.7	90.5	76.7	+ 7.9	85.5	75.7	85.5	75.7	2.8
アイルランド	63.0	36.6	70.1	42.2	100.7	72.1	+ 1.8	70.0	42.3	106.2	77.2	6.9
イスラエル	－	－	85.7	68.8	85.7	68.8	+ 1.0	100.4	75.1	100.4	75.1	24.1
イタリー	89.3	88.8	82.2	79.7	82.2	79.7	+ 9.9	93.0	93.2	93.0	93.2	9.4
韓国	65.3	44.3	64.3	45.0	64.3	45.0	+ 5.3	63.8	45.1	63.8	45.1	49.6
ルクセンブルグ	125.0	109.8	98.4	88.6	98.4	88.6	+ 8.8	98.3	88.4	98.3	88.4	3.0
メキシコ	50.4	45.1	35.5	28.4	35.5	28.4	+ 0.4	35.1	29.6	35.1	29.6	27.0
オランダ	82.5	84.1	101.3	95.7	101.3	95.7	+ 7.0	105.1	100.6	105.1	100.6	2.0
ニュージーランド	77.1	39.5	80.8	43.0	94.8	56.8	+ 0.7	80.7	43.2	100.8	63.5	8.2
ノルウェー	85.5	65.1	80.1	60.2	80.1	60.2	+ 1.2	64.8	48.8	64.8	48.8	4.1
ポーランド	69.6	69.7	54.0	52.8	54.0	52.8	+ 5.6	37.2	38.6	37.2	38.6	8.2
ポルトガル	115.9	79.8	87.7	89.5	87.7	89.5	+17.4	92.9	94.9	92.9	94.9	8.1
スロバキア	58.2	60.2	84.0	80.6	84.0	80.6	+12.7	85.0	83.8	85.0	83.8	3.6
スロベニア	－	－	57.6	57.4	57.6	57.4	+13.3	57.3	56.7	57.3	56.7	15.8
スペイン	88.7	88.3	89.1	89.5	89.1	89.5	+ 7.0	79.3	81.8	79.3	81.8	6.7
スウェーデン	90.2	68.2	63.9	63.6	63.9	63.6	+ 6.6	62.4	54.9	62.4	54.9	9.3
スイス	71.4	67.3	61.4	46.9	61.4	46.9	+ 1.4	57.4	44.9	57.4	44.9	23.4
トルコ	113.2	103.3	98.0	104.8	98.0	104.8	+29.2	99.1	102.1	99.1	102.1	17.2
イギリス	78.4	47.6	69.4	38.3	99.1	71.1	+ 7.8	52.1	29.0	83.7	62.2	13.4
アメリカ合衆国	61.4	51.0	54.3	44.8	90.5	81.9	+11.6	59.9	49.1	97.1	87.1	21.5

<資料出所>

- 1) OECD, Pension at a Glance 2005, table4.2, p.52. 但し, 任意加入voluntary年金の資料無し。
- 2) OECD, Pension at a Glance 2015, table6.10, p.147.
- 3) OECD, Pension at a Glance 2017, table4.11, p.109.

た2003年の高齢者向けsa（「高齢・稼得能力減少時の基礎保障」）に依るところが大きいと推測されること、③ ②のうちのベルギー・カナダ・アイルランド・ニュージーランドの任意加入私的年金は、公的年金の上乗せとなる職域年金が任意加入のため低い加入率である等から、公的年金を補足する職域年金を補完するという機能が強いこと、④上記8ヶ国のうちの日本・イギリス・アメリカは、任意加入私的年金を含む低所得年金の所得代替率がOECD平均以上と高いにもかかわらず、高齢者所得貧困率はOECD平均以上と高いことである。

なお、税による申請時の助成金（2002年創設のドイツのリースター年金）、自動登録制（2007年創設のニュージーランドの退職貯蓄制度KiwiSaver、2012年創設のイギリスの全国雇用貯蓄トラストNEST）、口座開設無料・拠出額は予算に合わせた自由設定・拠出の元本割れ防止のための財務省保証付け・投資対象はリスクが少ない政府貯蓄証券のみ（米国のmyRA）等は、低所得者を積極的に取り込みその貯蓄促進を図ろうとしている点で、OECDの「公的給付削減を補完するための退職後の貯蓄奨励」に沿ったものと言える。

これに対して、上記日本の確定拠出年金法等改正による確定拠出年金は、低所得者への税・社会保障抑制政策の上で更に「国民年金の保険料を免除された」低所得者を排除し、ハイリスクの投資運用等のデメリットが大で貯蓄促進よりも株式市場活性化を狙った面が強いため、公的年金抑制を補完するという機能にも欠ける。

年金の最低保障や生活保護等の貧困解消への税の投入を抑制する中で、こうした任意加入年金に税控除として税を投じることは、税の効率的配分や垂直的再分配の面からも再検討すべきである。

なぜならば、EU・OECDの言うように、格差拡大社会の中で優先されるべきは「最も脆弱な人々」への施策であるべきであり（その基盤的な施策が貧困解消策である）、また、日本が目指す「全世代型社会保障」の実現にも「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消が不可欠であり、そのためには、上述のように税の投入も不可欠であるからである。

- 【40】ドイツのリースター年金は、保険金支払い後の税控除か支払い時の助成金か、どちらかを選択する仕組みで、低所得者には加入しやすい仕組みとなっているが、定期的な支払いと、所得が少なくなったときにお金を引き出せないデメリットがあるため、普及率は、2004年時点で30%（清家篤・府川哲夫編、前掲書、p.51～53）、2011年でも25歳以上65歳未満の強制被保険者の35%（上掲厚生労働省年金局「先進国の年金改革の動向について」）に留まっている。
- 【41】ベルギーでは2003年に任意加入の私的年金が部門別に導入され、拠出率は部門別の団体労働協約を通して決められるので（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, Belgium, OECD, Pension at a Glance 2015）、同国の任意加入年金は、前節でみたように、高水準のmpやmpを補足するsa等のsaと関連付けられた公的年金の最低保障の上乗せとして機能していると推測される。
- 【42】カナダの退職貯蓄制度RRSPは、職域年金プランが確定給付から確定拠出への移行により、加入者が1977年の46%から2014年の32%へと減少したため、任意加入の職域年金にカバーされない労働者向けに2017年に導入された。RRSPでは、年に一定上限額までの稼得所得の18%を71歳まで拠出するが、拠出額は税控除され、2万ドルまでの積立金は持ち家や教育自己資金として引き出し可能である（但し、10～15年以内にその額を再貯蓄しないと課税所得となる）。2014年の

加入率は23%と少ない (OECD, OECD AND G20 INDICATORS, CANADA, OECD, Pension at a Glance 2015・Pension at a Glance 2017). 同国の公的年金は、垂直的再分配機能を持つclaw-back給付・税方式のbp及びGISで、2階部分の所得比例年金も、日本のような制度分立がなく自営業者も含め幅広く被保険者としているため、所得比例年金も含めた公的年金で最低生活を保障しており、任意加入年金は、公的年金を上乗せで補足する機能が強いと考えられる。

- 【43】ドイツのリースター年金Riester pensionは、「公的年金の給付削減を自助努力で補う目的で」2002年に導入され (清家篤・府川哲夫編, 『先進5ヶ国の年金改革と日本』上掲書, p.51), 社会保険料算定基礎の4%以上の拠出が必要だが、その拠出率を公的年金拠出4%と見なすことで、税による貧困防止策の1つとなっている (藤本健太郎, ドイツの企業年金・個人年金, [www.ier.hit-u.ac.jp/prc/soukai2005/fujimoto-paper.pdf](http://www.ier.hit-u.ac.jp/prc/soukai2005/fujimoto-paper.pdf), 2017.12.18利用). 年に一定額の「補助金」と「所得控除」のどちらか有利な方を選択でき、前者には、「基本補助金」、子どものいる者への「児童補助金」、25歳未満の者への「加入一時金」があり (上掲厚生労働省年金局「先進国の年金改革の動向について」), 持家購入資金として一定額を引き出せるが、引き出した金額分は65歳までに無利子での返済が必要である。しかし、注【40】のように普及率が低いため、2003年の前述の「高齢者・障害者基礎保障」の導入となったと推察され、リースター年金の低所得者への貧困防止機能は弱いと言える。
- 【44】アイルランドでは、職域年金は任意加入で、2006年での民間部門の従業員の加入率は42%、2016年では被用者の半分以上をカバーしているとされている。上述のようにアイルランドでは公的年金で最低生活を保障できているので、任意加入年金は、カナダ・ベルギーと同様、最低保障に裏付けられた公的年金の上乗せとして機能していると推察される。
- 【45】18~64歳のニュージーランド人の75%が加入しているといわれるニュージーランドのKiwiSaverの制度創設のきっかけは、政府の補助なしの職域年金の加入率が落ち込んだことにあり、そのため、この貯蓄制度は、政府が補助し労使が拠出を折半して最低4~6%拠出する (4~8%の個人での拠出も選択可) 任意加入の制度となっており、引き出しは65歳からだが、初めての持ち家購入・財政的困窮・死・重病や障害・永久的移民に際してのみ、いくらかの積立金を引き出すことができる (OECD, OECD AND G20 INDICATORS, New Zealand, OECD, Pension at a Glance 2017)。
- 【46】2012年創設のイギリスの全国雇用貯蓄トラストNESTは、職域年金のサービスを受けにくい低所得・非正規の労働者や小雇主に低コストで確定拠出年金を提供する目的で創設され、全雇主に對して、年間の給与額が所得税課税額下限以上・国民保険料が課される所得の上限額までの給与 (独立行政法人 労働政策研究・研修機構, 職域年金への自動加入制度10月スタート, 国別トピック, 2012.10, [www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012\\_10/england\\_02.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_10/england_02.html) 2018.2.26利用) の被用者 (22歳~年金受給年齢者) に職域年金への自動登録を義務付けるもので、この自動登録制は、ニュージーランドのKiwiSaverの自動登録制度がモデルになったと言われているが (OECD, OECD and G20 : indicators, UNITED KINGDOM, OECD, OECD, Pension at a Glance 2017), 従来の任意加入の職域年金は、2011年時点で全年齢層で加入者比率は減少傾向にあり、特に若年層で顕著であったため、自動加入による中低所得層の職域年金制度への加入促進を目指したものである (同上稿, [www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012\\_10/england\\_02.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_10/england_02.html) 2018.2.26利用). 2018年2月までに全企業に適用され、拠出率も、2012年の労使それぞれ給与額の1%ずつ (計2%) から、2018年10月以降、労働者4%、使用者3%、政府が1% (計8%) となる。雇用主は、政府の定める基準を満たす自社の年金制度か、NESTに加入するかを選択し、そのうえで対象者も継続加入か、適用除外かを選択するが、適用除外を選択した労働者も、再加入を希望でき、また3年毎

に自動的に制度が適用される（同上稿，[www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012\\_10/england\\_02.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_10/england_02.html) 2018.2.26利用）。

- 【47】2015年創設の米国のmyRA my retirement accountは、一定所得以下の低・中所得者の退職後の貯蓄を支援するため、口座開設無料、拠出額は予算に合わせた自由設定、拠出の元本割れ防止のための財務省保証付け、投資対象はリスクが少ない政府貯蓄証券のみ等の個人退職勘定で、オバマ政権が新設したが（一般財団法人 厚生労働協会編「保険と年金の動向 2016／2017」，厚生労働協会，2016，p.320），ニュージーランドやイギリスのような対象者の自動登録制度はない（OECD, Pension at a Glance 2017, p.2）。民間保険による所得代替率の増加は平均所得・低所得ともOECDの中で最高水準で、民間保険加入率も15～64歳の労働人口の47%と高いが、低所得者の民間退職年金保険加入率は、稼得の上位25%の高所得者の1/2程度（OECD, Pension Policy Notes, UNITED STATES, figure3, p.2, 2015）と加入率の所得格差大であり、低所得者の民間保険加入を促進する効果には懸念がある。65歳以上高齢者には、ミーンズテスト付き補足保障所得Supplementary Security Income（SSI：対平均稼得の%は、単身19%，カップル29%）があるが、その給付額は平均稼得の17.2%で、1人当たりGDPが同水準のスウェーデン・オーストラリア・デンマークの補足給付額23%・27%・36%と比べても低い（OECD, Pension at a Glance 2015, Key Findings）。但し、これに各州政府が補足給付を付け加えることができるが、6州はSSIのみである一方、独自のシステムを持つ32州もある等、実施率もその給付額も地域でばらつきがある（OECD, OECD AND G20 INDICATORS, United States, OECD, Pension at a Glance 2015, p.373）。

## 5. 総括と今後の検討課題

以上、「全世代型社会保障」の下では、貧困解消策も「全世代型」・「社会的包摂」型として世代間公平かつ最優先で取り組まれるべき施策であると考え、ジェンダー平等を組み込んだ垂直的再分配の視点から、OECDの相対的所得貧困率を用いて日本の所得貧困の実態を検討してきた。その結果、明らかにしたのは以下の点である。

世帯類型別の日本の相対的所得貧困率は（括弧内は2014年のOECD平均【日本は2012年】），「17歳以下の子ども世帯」16.3（13.6）%，「18～25歳の若者世帯」19.7（13.8）%，「働く単親世帯」56.0（23.3）%，「65歳以上高齢者世帯」19.0（12.1），うち男性15.1（8.7），女性22.1（13.6）%で、どの世帯類型でもOECD平均以上と高く、こうした国はOECD34ヶ国中4ヶ国（日本，米国，チリ，イスラエル，2014年）と少数である。

またOECD平均の相対的所得貧困率は、「働く単親世帯」が最高率，「65歳以上高齢者世帯」が最低率で、世帯類型別所得貧困率が高い世帯は65歳以上から65歳未満へとシフトしているが、どの世帯タイプの貧困率も大差は無いのに対して、日本では、OECD平均と同様に「働く単親世帯」（その多くは女性世帯主：筆者注）が最高率，次いで高齢女性→若者→子ども→高齢男性世帯で、高齢女性の貧困率が高いため高齢者世帯の貧困率は依然として高く、世帯類型間の貧困率の格差も大きい。

高齢者世帯の所得貧困率についても、OECD諸国では、ほぼ半数がOECD平均以下と低く、中でも、日本と共に「家族主義福祉レジーム」と呼ばれてもいる、南欧4ヶ国を含む6ヶ国



(イタリア・ポルトガル・スペイン・ギリシャ・アイルランド・デンマーク)では大きく低めてきた中で、日本は一貫してOECD平均以上の20%前後と高いまま推移している。

したがって、OECD平均に比べた日本の世帯類型別所得貧困率の特徴は、どの世帯の所得貧困率もOECD平均以上と高く、特にジェンダー不平等(男女間の社会的性差・不平等)が大で、世帯間格差が大きいことであると言え、このことは、「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消策が十分には機能していないということでもある。

そこで、高齢者の相対的所得貧困率に焦点を当て、その率がOECD平均以下の22ヶ国を中心に、それが低く維持されている制度・政策の理由を探るため、以下のa・b 2点から検討した(aは、「給付額の十分性」と「制度の持続可能性」とのジレンマ【年金パラドックス】を解決する策としてOECDが挙げている、①就労期間の長期化、②公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とする、③進行中又は今後必要となる公的給付の削減を補完するために、退職後の貯蓄を奨励することのうちの②、bは③に該当するものと本稿では位置づけている。なお、①については、多くのOECD諸国で年金受給開始年齢の引き上げという形で実施しているが、雇用政策との関連で検討する必要がある、紙幅の関係で検討課題から省いた)。

a. 公的年金制度における年金給付と社会扶助給付との関係については、OECDでは、高齢者所得率貧困率がOECD平均以下の22ヶ国の中で基本年金bpや最低年金mpの給付額が社会扶助sa給付額より高いのは15ヶ国と約7割を占めており、bpやmpの最低生活保障の役割は大きい、bpやsaが無いがあってもsa給付額以下の7ヶ国では、チェコを除き、税方式か税による高齢者向けsaがあり、またこうした税による高齢者向けsaは、他の15ヶ国の内、税方式の3ヶ国を除く、9ヶ国でも有していることから、受給要件等で高齢者を排除する可能性がある年金制度を補完する、税の役割も大きいということである。

ところが日本では、bpがあってもsa給付額よりも低く、生活保護の受給率も申請抑制等で低い上、税による高齢者向けsaも無く、更に、「税と社会保障の一体改革」の下、医療・介護・生活保護・社会扶助等の高齢者関連の公的給付は抑制され、年金政策では、ジェンダーバイアスのあるモデル世帯(夫が平均収入で40年間就業し、妻は専業主婦である、片稼ぎ夫婦世帯)を基準にその所得代替率を50%まで引き下げるマクロ経済スライドを基礎年金にも一律に適用し、更に直近の年金制度改正では、マクロ経済スライドを2044年まで30年間延長するとともに、「キャリアオーバー」(景気後退期に削減できなかった未調整分を景気拡大期に調整する)や、賃金変動が物価変動を下回っても賃金変動に合わせて年金給付を減らす仕組みを設けるとしている。

しかし、2014年の年金財政検証によると、同年の現役男子の手取り収入34.8万円に対するモデル世帯年金21.8万円(夫の厚生年金9.0万円、夫婦の基礎年金12.8万円)の所得代替率は62.7%で、この数値からモデル世帯以外の年金の所得代替率を試算してみると、男子単身者では年金(厚生年金と基礎年金合計額)15.4万円の所得代替率44.2%、基礎年金のみの第1号被保険者単身者では満額年金6.4万円の所得代替率18.4%、第1号被保険者のみの夫婦では



満額年金12.8万円の所得代替率36.8%となり、2014年時点ですでに50%以下で、単身世帯や基礎年金のみの「最も脆弱な人々」ほど低くなっており、したがって、上記の政策は、上掲OECDの推奨策や世帯・世代間公平な「全世代型社会保障」に逆行する政策であると言える。

b. 任意私的年金との関係については、高齢者所得貧困率と年金の所得代替率の関係という面から検討し、OECDでは、どの世帯別相対的所得貧困率もOECD平均以下の6ヶ国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、ベルギー、フランス、スウェーデン）のうち、ベルギー（公的年金だけで最低生活保障を行っており、任意加入年金は最低保障の上乗せ機能を果たしている）以外は、任意加入年金無しに強制加入の公的年金だけで年金を運営していること、任意加入年金によって低所得年金の所得代替率を高めている国はOECD34ヶ国中8ヶ国（日本・ベルギー、カナダ、ドイツ、アイルランド、ニュージーランド、イギリス、アメリカ合衆国）と少なく、このうち、どの所得貧困率も高い日本・米国以外は、公的年金の最低生活保障にも取り組んできたこと、任意加入年金が低所得者に効果的な貯蓄機能を持つためにも税控除等の税の投入が必要となること等から、任意加入年金は、貧困解消策よりも、最低生活保障の公的年金を上乗せする機能か、中・高年金所得への貯蓄機能にメリットがあり、貧困解消策としての税の投入であるならば、強制加入の公的年金の方が有効であるということである。

ところが日本では、上記のように公的年金も税による給付も抑制する一方、2016年の確定拠出年金法改正で、税控除のある個人型年金（「国民年金の保険料を免除された」低所得者は除外し、受給者のデメリットが大きく、リスクの高い商品を選択する仕組みのため、公的給付の削減を補完する退職後の貯蓄奨励機能も不確かである）の加入対象を年金・税制で有利な立場にある中・高所得層の①国民年金第3号被保険者・②企業年金加入者・③公務員等共済加入者にも拡大しており、同時期行われた、変動リスクが高い資金運用への改正を行う公的「年金積立金管理運用独立法人（GPIF）の組織等の見直し」と合わせて、公私年金が金融市場を支える手段として活用されている。

また、「所得税を払わなくてよいため、女性の所得を増やす動機を削ぐ」としてOECDからも見直しを指摘されている、第3号被保険者については、①厚生年金保険・健康保険での短時間労働者の適用拡大で徐々にその数を減らしていく見直しを進めているが、試算では、この対象となる第3号被保険者は2割弱と少なく、離別して子を扶養するとなればその多くは「非典型労働」で生計を立てるという現状が続く限り、OECD中最も高い「働く単親世帯」の貧困率も持続する可能性が高く、②2018年以降の所得税制における配偶者控除及び配偶者特別控除見直しも、適用範囲や控除額が狭められただけで、非課税低所得層には恩恵が無く課税所得層に有利であるため逆進的税制といわれている、所得控除自体は維持される。

以上 a・b から、日本の貧困防止策が特にジェンダー平等の点で「全世代型」・「社会的包摂」型として十分に機能していないのは、OECDが推奨し所得貧困率がOECD平均以下の国が取り組んできた政策、特に上記の②の「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とすること」に欠け、これに必要な税と社会保険の効果的な連携による垂直的再分配が

十分に機能していないためであると結論づけられる。

したがって、「全世代型社会保障」の実現とそのための「全世代型」・「社会的包摂」型貧困解消には、OECD推奨の政策に沿い、特にジェンダー平等を組み込んだ垂直的所得再分配に依拠して税制度と社会保険制度が効果的に連携するようそれぞれについて見直すこと（低所得者には恩恵がない所得控除の廃止によって浮いた財源は、第3号被保険者対策としてOECDが推奨する、低所得者向け税額控除に投入するという策もその1つである）が必要であり、このことが税の効率かつ公平な配分にも資すると考える。

今回、ジェンダー平等を組み込んだ垂直的所得再分配の視点に基づき、OECD加盟国における相対的所得貧困率を世代・男女等の世帯類型別に比較検討することにより、日本の所得貧困率及び高齢者所得貧困率の特徴やこれに関連する制度・政策の課題を一定程度明確にすることができた。しかし、世帯類型別所得貧困率の相互関連性や関連制度との関係については、特に雇用政策と関連付けて検討する必要があるため、検討できていないので、こうした点は今後の検討課題としたい。

#### 参考文献（紙幅の関係で文中の引用文献を除く）

- 原伸子、『ジェンダーの政治経済学』、有斐閣、2016。  
駒村康平、『最低所得保障』、岩波書店、2010。  
新川敏光、『福祉国家の変革の理路』、ミネルヴァ書房、2014。  
嵩さやか、『年金制度と国家の役割』、東京大学出版会、2006。  
西村周三・京極高宜・金子能宏編、『社会保障の国際比較研究』、ミネルヴァ書房、2014。  
所道彦、『福祉国家と家族政策』、法律文化社、2012。  
武石恵美子、『国際比較の視点から日本のワーク・ライフ・バランスを考える』、ミネルヴァ書房、2012。  
飯島裕子、『ルポ貧困女子』、岩波書店、2016。  
大沢真理、税・社会保障の純負担を比較ジェンダー分析すると、社会政策学会編、「社会政策」、第9巻、第1号、p.12～28、2017。  
玉井金五、座長報告 財源調達と社会政策、社会政策学会編、「社会政策」、第9巻、第1号、p.5～11、2017。  
加藤淳子、福祉国家は逆進的課税に依存するか、北岡伸一／田中愛治編、『年金改革の政治経済学』、東洋経済新報社、p.19～44、2005。  
倉知真太郎、デンマークの社会扶助、山田篤裕、布川日佐史、「貧困研究」編集委員会編、「最低生活保障と社会扶助基準」、明石書店、p.171～193、2014。

## Summary

The Recent Trend of the Relative Income Poverty Rates and the Related Policies  
—Focusing on the Old-Age Relative Poverty Rate and the Old-Age Pension Policy—

Emiko Umino

Under ‘Social Security for All Generations’, at which Japanese government aims, anti-poverty policies should be tackled for all generations and householdtypes equally and inclusively with the highest priority. The aim of this paper is, from a viewpoint of vertical income distribution with gender equality, to clarify the characteristic of the relative income poverty rates by householdtype and the task of anti-poverty policies in Japan, through comparisons with OECD countries.

It is characteristic of Japan that each of the relative income poverty rates by householdtype is higher than the OECD average rates, and the gap between relative income poverty rates by householdtype, especially gender gap is large, therefore, anti-poverty policies do not function for all generations and householdtypes equally and inclusively in Japan. Its cause is that anti-poverty policies lack both a viewpoint of ‘concentrating the efforts of public retirement provision on the most vulnerable’ (OECD), and the function of vertical income distribution with the effective adjustment between taxation system and social security scheme. Anti-povety policies in Japan should be improved in accordance with recommendation by OECD, especially, from a viewpoint of vertical income distribution with gender equality.

**Keywords** Relative Income Poverty Rate, Old-Age Income Poverty,  
Anti-Povety Policies, Gender Equality, Vertical Income

(2018年5月17日受領)

